

Brüssel, 20.7.2021
SWD(2021) 708 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

**2021. aasta aruanne õigusriigi kohta
Peatükk õigusriigi olukorra kohta Eestis**

Lisatud dokumendile:

**KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, MAJANDUS-
JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**2021. aasta aruanne õigusriigi kohta
Õigusriigi olukord Euroopa Liidus**

{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}

LÜHIKOKKUVÕTE

Kohtusüsteemi kõrge digitaliseeritus oli COVID-19 pandeemia põhjustatud probleemidega silmitsi seistes Eesti kohtusüsteemi vastupidavuse tagamisel määrav tegur. E-toimikut, mis on kohtusüsteemis kasutatav elektrooniline andmevahetussüsteem, arendatakse edasi, lisades uusi funktsioone, mille kohta korraldatakse koolitusi, ning see on aidanud kohtutel sissetulevaid kohtuasju tõhusalt lahendada. Kohtute esimeeste volitusi on laiendatud: kui see on õigusemõistmise korrakohaseks toimimiseks vajalik, on neil õigus saata kohtunikke ilma nende nõusolekuta erandlikus olukorras piiratud ajaks teise kohtusse ning taotleda kohtunike lähetamist nende nõusolekul. Neid õigusi saab kasutada selleks, et lahendada kohtuasjade võimalikku kuhjumist ja hädaolukordi sissetulevate rände- ja varjupaigajuhtumite arvu suurenemise korral. Kohtunike ametikõrgenduse läbipaistvust on parandatud, muutes esimese astme kohtunike hindamise kriteeriume nii, et need hõlmavad ka kandidaatide kohta teabe kogumise korda.

Korruptsioonivastast strateegilist raamistikku on pärast eelmise aasta aruannet edasi arendatud uue riikliku tegevuskavaga aastateks 2021–2025, mille valitsus kiitis heaks 2021. aastal. Tegevuskavaga tugevdatakse ministeeriumide kaasamist korruptsioonivastaste meetmete koordineerimisse ja rakendamisse ning suurendatakse kodanikuühiskonna osalemist korruptsioonivastaste küsimuste käsitlemisel. Mis puudutab korruptsiooniasjade menetlemist, siis on kriminaalõigussüsteem tõestanud oma tulemuslikkust kõrgeid ametnikke puudutavate korruptsioonijuhtumite tuvastamisel. Ennetustöö tugevdamiseks võetud meetmete hulka kuuluvad uued lobitööd ja huvide konflikti puudutavad mittesiduvad juhised, kuigi nendes puuduvad selged rakendussätted. Rikkumisest teavitaja kaitse valdkonnas on pooleli seadusandlik menetlus põhjalike õigusnormide vastuvõtmiseks ja see loodetakse viia lõpule käesoleva aasta lõpuks. Varade deklareerimise süsteemi on ajakohastatud nii, et ministrite poliitilistel nõunikel on kohustus esitada majanduslike huvide deklaratsioon. Lisaks on valitsus teatanud oma kavatsusest tugevdada erakondade rahastamise raamistikku.

Mis puudutab meediavabadust ja meedia mitmekesisust, siis valitsus on esitanud seaduseelnõu, et tugevdada meediat reguleeriva asutuse sõltumatust ja suurendada meediaomandi läbipaistvust. Teabe saamise õigus on üldjuhul materiaalselt ja formaalselt kaitstud põhiseadusega, ent tegelikud avalikustamistavad võivad avaliku sektori asutuste lõikes erineda. Õigusriigi olukorda käsitleva 2020. aasta aruandest saati on ajakirjanike kaitse terviklik raamistik püsinud stabiilsena. Jätkuv COVID-19 pandeemia on toonud kaasa reklaamitulude vähenemise, mis on mõjutanud meedia mitmekesisust ja ajakirjanikke majanduslikku olukorda, vähendades sektoris töökohakindlust, eriti vabakutseliste jaoks. Valitsus on nende probleemide lahendamiseks võtnud mitmeid toetusmeetmeid.

Eesti jätkab oma hästi väljaarendatud kontrolli- ja tasakaalustussüsteemi täiustamist uute projektide kaudu, mille eesmärk on kaasavam õigusloomeprotsess. Õiguskantsleri pädevust on laiendatud ja ta on saanud riikliku inimõiguste asutusena A-staatuse akrediteeringu, sest vastab täielikult ÜRO Pariisi põhimõtetele. Uus kodanikuühiskonna programm loodi valitsuse ja kodanikuühiskonna koosloomena ning selles on tähelepanu keskmes strateegilise partnerluse loomine kodanikuühiskonna organisatsioonide ja avaliku sektori asutuste vahel. Eesti valitsus kuulutas märtsist maini 2020 välja eriolukorra. Sellest ajast alates on seadusemuudatuste alusel COVID-19 pandeemia ohjamisega tegelemise volitused terviseametil ja valitsusel. Kõigis COVID-19 pandeemiaga seotud valitsuse korraldustes on esitatud teave selle kohta, kuidas neid on võimalik õiguslikult vaidlustada.

I. KOHTUSÜSTEEM

Eesti kohtusüsteemis on kolm astet: esimese astme moodustavad neli maakohut (mis arutavad kõiki tsiviil-, kriminaal- ja väärteoasju) ja kaks halduskohut, teise astme kaks ringkonnakohut (vaatavad läbi maa- ning halduskohtute lahendeid) ning kõrgeim kohus on Riigikohus, mis vaatab kassatsiooni korras läbi kohtulahendeid ja teostab ka põhiseaduslikkuse järelevalvet. Riigikohus haldab ise oma eelarvet ja tegevust, esimese ja teise astme kohtuid hallatakse kohtute haldamise nõukoja ja justiitsministeeriumi koostöös. Kohtute haldamise nõukoda on mittealaline kogu, millel on muu hulgas pädevus seoses kohtuvõrgu ja kohtute personali ja rahaliste vahenditega ning mis osaleb arutelus kohtute halduse üle. Esimese ja teise astme kohtute kohtunikud nimetab ametisse Vabariigi President Riigikohtu üldkogu ettepaneku põhjal¹. Prokuratuur on justiitsministri valitsemisalas olev valitsusasutus, mis on oma ülesannete täitmisel sõltumatu. Seda juhib peaprokurör, kelle vastutusalas on olulisel kohal prokuröride ametisse nimetamine ja teenistuskäik². Eesti Advokatuur on sõltumatu omavalitsuslikul põhimõttel tegutsev kutseühendus³. Huvitatud isik võib advokaadi suhtes distsiplinaarmenetluse algatamiseks pöörduda aukohtu⁴ või advokatuuri juhatuse⁵ poole. Eesti osaleb Euroopa Prokuratuuri töös.

Sõltumatus

Kohtusüsteemi tajutava sõltumatuse tase on oluliselt paranenud ning on praegu üldsuse hulgas kõrge ja ettevõtjate hulgas keskmine. Üldsuse hulgas peab 66 % vastanutest kohtusüsteemi sõltumatust võrdlemisi suureks või väga suureks (mis on 2020. aastaga võrreldes (57 %) oluliselt parem tulemus) ning see suundumus on jätkuvalt positiivne. Ettevõtjatest leiab 57 %, et kohtusüsteemi sõltumatus on võrdlemisi või väga suur, mis muutis varasemat langustrendi (2020. aastal 39 %)⁶. Kohtusüsteemi tajutava sõltumatuse tase on paranenud nii üldsuse kui ka ettevõtjate hulgas 2016. aastast alates.

Kohtute esimeeste volitusi on laiendatud: neile on antud õigus saata kohtunikke ilma viimaste nõusolekuta erandlikus olukorras piiratud ajaks teise kohtusse ning taotleda kohtunike nõusolekul nende lähetamist. Selleks et lahendada kohtuasjade võimalikku kuhjumist ja hädaolukorda sissetulevate rände- ja varjupaigajuhtumite arvu suurenemise korral, võimaldavad 2020. aasta juunis jõustunud kohtute seaduse muudatused saata kohtunikke ilma nende nõusolekuta teise kohtusse. Kui see on vajalik õigusemõistmise korra kohaseks toimimiseks, võib kohtuniku kohtu esimehe otsusega saata ilma kohtuniku nõusolekuta välismaalase kinnipidamise loa taotlusi ajutiselt läbi vaatama halduskohtusse⁷.

¹ Riigikohtu üldkogu on Riigikohtu kõrgeim organ. Selle koosseisu kuuluvad kõik 19 riigikohtunikku. Üldkogu kutsub kokku ja selle istungeid juhatab Riigikohtu esimees.

² Prokuratuuris teostab teenistuslikku järelevalvet riigi peaprokurör ja ringkonnaprokuratuurides teevad seda juhtivprokurörid. 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 55 ja 56.

³ Advokatuuriseaduse § 2 lg 1.

⁴ Advokatuuriseaduse § 15 lg 1 ja § 15 lg 3 – Aukohtusse kuulub neli advokatuuri üldkogu valitud vandeadvokaati, kaks kohtunike täiskogu valitud kohtunikku ja üks Tartu Ülikooli õigusteaduskonna nõukogu poolt määratud õigusteadlane.

⁵ Advokatuuriseaduse § 16 lg 1.

⁶ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 48 ja 50. Kohtusüsteemi tajutava sõltumatuse tasemeid liigitatakse järgmiselt: väga madal (vähem kui 30 % vastanutest peab kohtusüsteemi sõltumatust võrdlemisi suureks või väga suureks); madal (vahemikus 30–39 %), keskmine (vahemikus 40–59 %), kõrge (vahemikus 60–75 %), väga kõrge (üle 75 %).

⁷ Kohtute seaduse § 45² lg 1.

Selline kaasamine on võimalik üksnes hädaolukorras⁸ ja see on allutatud kohtulikule kontrollile Riigikohtus. Asjaolu, et kaasamine on ajutine konkreetselt määratletud olukorras ja on allutatud kohtulikule kontrollile, ning asjaolu, et sellise kaasamise üle ei otsusta täidesaatev võim, kujutavad endast olulisi kaitsemeetmeid. Euroopa Nõukogu soovitus järgi tuleks selliseid kaitsemeetmeid kohaldada, kui kohtunikke viiakse üle ilma nende nõusolekuta⁹. Samade muudatustega laiendati võimalust suunata kohtuasi lahendamiseks teise kohtusse ilma kohtualluvust muutmata¹⁰. Maa- või halduskohtu esimehe taotlusel võivad ringkonnakohtute esimehed oma ühise otsusega suunata üldiste tunnuste¹¹ alusel kindlaksmääratava kohtuasja lahendamiseks teise sama astme kohtusse¹². See abinõu on mõeldud kasutamiseks erakorralise abinõuna, mitte püsiva hoovana¹³. Samade muudatustega laiendati võimalust kohtunike lähetusteks ilma nende nõusolekuta. Kohtu esimees võib lähetada kohtuniku tema nõusolekul ja teise kohtu esimehe taotlusel arutama kohtuasju teise sama või madalama astme kohtusse, kui on olemas oht, et kohus ei suuda sissetulevaid kohtuasju lahendada mõistliku aja jooksul¹⁴. Ka selles olukorras on menetluslähetus ajaliselt piiratud¹⁵.

Kohtunike ametikõrgendus on muudetud läbipaistvamaks. 2020. aasta detsembris muutis Riigikohtu üldkogu kriteeriume, mille alusel hinnatakse esimese astme kohtunikke, kui nad kandideerivad teise astme kohtuniku kohale. Esimest korda 2015. aastal avaldatud kriteeriumid¹⁶ on läbi vaadatud ja lisatud on kandidaatide kohta teabe kogumise kord,¹⁷ mis peaks suurendama kohtunike ametikõrgenduse läbipaistvust. Kohtunike ametikõrgendus toimub avaliku konkursi alusel, mille käigus kohtunikud,¹⁸ kes kandideerivad, konkureerivad teiste õiguskutsete kandideerijatega võrdsetel alustel¹⁹. Selline muudetud kord on eriti asjakohane, arvestades, et järgnevatel aastatel lähevad paljud kohtunikud pensionile ning ka seda, et nad on vaja asendada värskest ametisse nimetatud või ametikõrgenduse saanud kohtunikega. Uute kohtunike ametisse nimetamist esimese ja teise astme kohtutesse

⁸ Kohtute seaduse seletuskiri, § 45² puudutav punkt. Selline kaasamine on võimalik massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras, mille korral halduskohtud peavad kinni pidama lühikestest tähtaegadest ja kaasamine võib kesta, kuni halduskohtud suudavad jälle oma jõududega tagada menetlusosaliste õiguste kaitse. Kuigi seaduses ei ole sõnaselgelt konkreetselt tähtaega nimetatud, korratakse seletuskirjas, et lähetus on ajutine ja selle kestuse määrab kohtute haldamise nõukoda.

⁹ Kohtunikku ei tohiks ilma tema nõusolekuta nimetada uuesti ametisse või viia üle teisele ametikohale, välja arvatud distsiplinaarkaristuse või kohtusüsteemi ümberkorraldamise puhul. Vt CM/Rec(2010)12, punkt 52. Vt ka kohtuasi Bilgen vs. Türgi, kaebus nr 1571/07, 9. märts 2021, punktid 63 ja 96.

¹⁰ Kohtute seaduse § 45¹ lg 1 – Maakohtust on lubatud kohtuasja suunata ainult teise maakohtusse ja halduskohtust ainult halduskohtusse.

¹¹ Kohtute seaduse § 45¹ lg 3 – Kohtute haldamise nõukoda võib kehtestada kohtuasja teise kohtusse lahendamiseks suunamise täpsemad põhimõtted.

¹² Kohtute seaduse § 45 lg 1¹ – See on võimalik, kui on ilmne, et kohtus, mille esimees taotluse esitas, ei ole õigusemõistmise korra kohast toimimist võimalik tagada.

¹³ Kohtute seaduse seletuskiri, § 45 lg 1¹ puudutav punkt – kui on ilmne, et ei ole võimalik korra kohast õigusemõistmist tagada.

¹⁴ Kohtute seaduse § 58³ lg 1.

¹⁵ Kohtute seaduse seletuskiri, § 58³ puudutav punkt – menetluslähetus kestab kuni asi, millega seoses kaasamine toimus, lahendatakse.

¹⁶ Kriteeriumid sisalduvad Riigikohtu kodukorra lisan ja need avalikustati vastusena GRECO neljanda hindamisvooru soovitusel – Hindamisaruanne, punkt 99.

¹⁷ Ringkonnakohtu kohtuniku kohale kandideerivate kohtunike vahel valiku tegemise kriteeriumid. Riigikohtu üldkogu kinnitas need 15. detsembril 2020. Kandidaatide kohta teabe kogumise kord oli olemas ka enne selle lisamist Riigikohtu kodukorra lissasse, kuid see polnud avalikustatud.

¹⁸ Kohtute seaduse § 53.

¹⁹ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave. Kandideerijad peavad olema kogunud ja tunnustatud juristid.

korraldab kohtunikueksamikomisjon ning see toimub suulise ja kirjaliku eksami²⁰ ning kandidaatide sobivuse hindamise alusel. Seejärel esitatakse edukad kandideerijad Riigikohtu üldkogule,²¹ kes teeb nende ametisse määramiseks ettepaneku²² Vabariigi Presidendile²³. Esimese astme kohtu teenistuses olev kohtunik viiakse üle teise astme kohtu kohtunikuks Riigikohtu üldkogu otsusega,²⁴ mille aluseks on vestlus ja selle kohtu kõigi liikmete arvamus, kuhu isik kandideeris²⁵. Ametikõrgendust või ametisse nimetamist käsitlevad otsused võib edasi kaevata Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile²⁶. Sidusrühmad on väljendanud muret kaebemenetluses osalevate riigikohtunike struktuurilise erapooletuse pärast, samas praktikas ei ole keegi siiani sellist kaebust esitanud. Lisaks olgu märgitud, et põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi liikmetel,²⁷ kes on olnud kaasatud ametikõrgenduse või ametisse nimetamise ettepaneku otsuse tegemisse, on võimalik end kaebemenetlusest taandada, et kõrvaldada võimalikud kahtlused kolleegiumi struktuurilise erapooletuse suhtes. Pärast esimest korda kohtunikuks nimetamist hindab kohtunikueksamikomisjon kohtuniku esimese kolme aasta jooksul seaduses sätestatud kriteeriumide alusel²⁸.

Kvaliteet

Tänu kohtusüsteemi kõrgele digitaliseerituse tasemele jätkasid kohtud COVID-19 pandeemia ajal tööd ilma suuremate katkestusteta. Nagu on märgitud õigusriigi olukorda käsitlevas 2020. aasta aruandes, kuulub Eesti nende liikmesriikide hulka, mille kohtumenetlus on üks digitaliseeritumaid. Tänu sellele on COVID-19 pandeemia ajal olnud võimalik minna sujuvalt üle isiklikku kohalolu eeldavalt kohtupidamiselt kaugtöö korras toimuvale kohtupidamisele. Juba enne pandeemiat oli Eesti võtnud kasutusele e-toimiku rakenduse, varustanud kõik kohtumajad videoistungite pidamiseks vajalike vahenditega ning võimaldanud kohtutel, prokuratuuridel ja õigusala töötajatel teha kaugtööd. 2020. aastal töötati välja kohtupidamise virtuaalruum, et kohtunikud, advokaadid ja prokurörid saaksid osaleda kaugistungitel²⁹. Selle uue digivahendi puhul ei kasutata kommertspilvetooteid. Selle

²⁰ Ringkonnakohtu (apellatsioonikohus) kohtunikuks kandideerija peab olema enne kandideerimist sooritanud kohtunikueksami või olema selle sooritamise vabastatud (nt kui kandideerija on juba kohtunik esimese astme kohtus või on vabastatud muul põhjusel kohtute seaduse § 66 lg 6 alusel). Ringkonnakohtu kohtuniku jaoks ei ole eraldi eksamit.

²¹ Kohtute seaduse § 69 lg 3¹ – Kohtunikueksamikomisjoni otsuse peale võib isik, keda see puudutab, esitada Riigikohtu üldkogule kaebuse 14 päeva jooksul arvates päevast, millal ta otsuse kätte sai. Kohtute seaduse § 30 lg 2 p 3 – Riigikogu üldkogu lahendab kohtuniku eksamikomisjoni otsuste peale esitatud kaebused.

²² Otsuse ettepaneku kohta võtab Riigikogu üldkogu vastu kohalolevate kohtunike häälteenamusega – Eestisse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave (nt Riigikohus ja kohtute haldamise nõukoda).

²³ Kohtute seaduse § 55 lg 1.

²⁴ Kohtute seaduse § 55 lg 3¹.

²⁵ Kohtute seaduse § 55.

²⁶ Otsus tehakse viieliikmelises koosseisus (üldkogusse kuulub 19 riigikohtuniku).

²⁷ Kaebemenetluses vaadatakse asi läbi viieliikmelises koosseisus (kolleegiumisse kuulub üheks riigikohtuniku).

²⁸ Kohtute seaduse § 100 lg 2 kohased nõuded – Kohtu esimehe arvamus ja juhendava kohtuniku aruande esitamise tüüpvormides võetakse arvesse järgmist: 1) lahendatud asjade menetlusstatistika, 2) kohtunikuametis eeldatavad teadmised ja oskused (vastavalt loetelule), 3) osalemine koolitustel (eelkõige nende ametisse astuvate esimese astme kohtu ja apellatsioonikohtu kohtuniku ametioskuste koolitusprogrammis, mille on heaks kiitnud koolitusnõukogu, 4) isiksuseomadused.

²⁹ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 40, 41 ja 44. Kohtusüsteem pakub muu hulgas järgmisi võimalusi: kohtuistungid viiakse läbi täielikult veebipõhiselt; e-tõendid on vastuvõetavad; menetluse algatamine veebis; riigi õigusabi taotluse esitamine veebis; veebipõhine juurdepääs menetluses

kaudu saavad kasutajad sisse logida ilma tarkvara installimata ning selle kaudu on võimalik istungit voogedastada ja salvestada. Igal virtuaalsel kohtuistungil on ainulaadne nimi ja salasõna, mida ei saa pärast kohtuistungil lõppu uuesti kasutada. Selle uude tööriista kohta koostati ka käsiraamatud, et olla spetsialistidele selle uue vahendi kasutamisel abiks. Riigikohus töötab välja sihipäraseid lisakoolitusmaterjale ja -kursusi, et selle valdkonna alast ettevalmistust veelgi parandada. Lisaks tutvustatakse 2021. aastal e-toimiku (kohtusüsteemis kasutatav elektrooniline andmevahetussüsteem) uut versiooni, mis võimaldab veebiplatvormile üles laadida suuri faile ja videoid³⁰.

Tõhusus

Hoolimata COVID-19 pandeemiaga kaasnevatest väljakutsetest jätkab kohtusüsteem tõhusalt töötamist. Menetluse kestuse ja pooleliolevate kohtuasjade poolest ollakse ELi tublimata seas³¹. 2020. aastal lahendati maakohtutes tsiviilasju sama tõhusalt kui 2019. aastal (keskmiselt 95 päevaga), kriminaalasju 2019. aastaga võrreldes aeglasemalt (üldmenetluses keskmiselt 255 päevaga, lihtmenetluses 34 päevaga ja väärteoasjades 47 päevaga)³². Esimese astme kohtutes lahendati haldusasju 2019. aastaga võrreldes pisut aeglasemalt³³ (keskmiselt 126 päevaga)³⁴. Apellatsioonkaebuste menetlemise aeg oli tsiviilasjades keskmiselt 192 päeva, kriminaalasjades 51 päeva ja haldusasjades 197 päeva. Kohtumenetluse pikkus tsiviil-, kaubandus- ja haldusasjades on ELi keskmisest lühem (otsusele jõudmiseks kuluva aja järgi) ja pooleliolevate kohtuasjade arv on sageli ELi väiksem³⁵. Võrreldes 2019. aastaga vähenes algatatud ja lõpuleviidud kohtumenetluste määr veidi alla 100 %, kuid kohtud suutsid sissetulevate kohtuasjadega üldiselt toime tulla.

II. KORRUPTSIOONIVASTANE RAAMISTIK

Korruptsioonivastane institutsiooniline korraldus ei ole õigusriigi olukorda käsitleva 2020. aasta aruandes esitatuga võrreldes muutunud. Justiitsministeerium vastutab korruptsioonivastase tegevuskava 2021–2025 ettevalmistamise, järelevalve ja koordineerimise eest. Parlamentaarse kontrolli korruptsioonivastaste meetmete rakendamise üle teostab korruptsioonivastane erikomisjon. Erakondade rahastamist kontrollib erakondade rahastamise järelevalve komisjon. Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo on spetsiaalne üksus, mis vastutab korruptsioonijuhtumite uurimise eest, ning kõrgemate riigiametnike ja kuue suurema kohaliku omavalitsuse kõrgemate ametnike korruptsioonisüütegude uurimine on kaitsepolitsei ameti ülesanne. Prokuratuur juhendab ja juhib korruptsioonikuritegude kohtueelset kriminaaluurimist ning esindab riiklikku süüdistust kohtus.

Ekspertid ja ärringkonnad leiavad, et korruptsiooni tase Eesti avalikus sektoris on endiselt suhteliselt madal. 2020. aastal oli Transparency Internationali korruptsiooni

olevatele ja lõpetatud kohtuasjadele; ametlikke kohtudokumente saab kätte toimetada elektrooniliselt; riigilõive menetlustoimingu eest saab tasuda veebis.

³⁰ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave (nt justiitsministeerium).

³¹ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 6–21.

³² Vt „2020. aasta aruanne õigusriigi kohta – Peatükk õigusriigi olukorra kohta Eestis“, lk 5 – 2019. aastal lahendati maakohtutes kriminaalasjad üldmenetluses keskmiselt 226 päevaga, lihtmenetluses 28 päevaga ja väärteoasjad 46 päevaga. Esimese astme kohtutes lahendati haldusasjad keskmiselt 123 päevaga.

³³ Vt eelmine viide – Esimese astme kohtutes lahendati haldusasjad keskmiselt 123 päevaga.

³⁴ Eestilt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 4.

³⁵ 2021. aasta ELi õigusemõistmise tulemustabel, joonised 6–16.

tajumise indeks Eestis 75/100 ning Eesti on sellega Euroopa Liidus 6. ja maailmas 17. kohal³⁶. Tulemus on viimase viie aasta³⁷ jooksul paranenud³⁸.

Strateegiline korruptsioonivastane raamistik on läbi vaadatud. Uues terviklikus korruptsioonivastases tegevuskavas 2021–2025,³⁹ mille valitsus kiitis heaks 2021. aasta veebruaris, on kaheksa põhiprioriteeti⁴⁰. Kava võib võrreldes eelmise strateegiaga pidada oluliseks edasiminekkuks. Selle eesmärk on täiendada korruptsioonivastast õigusraamistikku lobitegevuse reguleerimise ja teavitajate kaitset käsitlevate õigusnormidega. Uue tegevuskava rakendamist koordineerib justiitsministeerium korruptsioonivastase võrgustiku kaudu⁴¹.

Olemasolevale korruptsioonivastasele võrgustikule on 2021.–2025. aasta tegevuskavaga pandud uued ülesanded. Korruptsioonivastase võrgustiku peamine eesmärk on lisaks tegevuskavas kokkulepitud tegevuste seirele arendada ja jagada parimaid praktikaid, toetada koostööd ja üksteiselt õppimist ning kogemuste vahetamist⁴². Algselt kuulusid võrgustikku korruptsioonivastase võitluse koordinaatorid igast ministeeriumist. Praegu on võrgustiku liikmeskonda laiendatud ja sinna kuuluvad ka politsei, kodanikuühiskonna, Riigikogu, riigikontrolli ja väliste sidusrühmade esindajad⁴³. Kavandatu kohaselt peaksid võrgustiku liikmed kogunema neli-viis korda aastas ning ametiasutuste ja kodanikuühiskonna sõnul saab võrgustikul tegevuskava rakendamisel olema võtmeroll. Võrgustikku kavatakse laiendada ja strateegilist partnerlust edasi arendada. Mõlemad – nii ametiasutused kui ka kodanikuühiskond – peavad võrgustikku kuuluvate ametiasutuste ja organisatsioonide vahelist koostööd heaks⁴⁴.

Kriminaalõiguslikul süsteemil on korruptsioonijuhtumite uurimiseks ja kriminaalmenetluse läbiviimiseks olemas piisavad vahendid ja see süsteem toimib hästi, kuid prokuröridel puudub spetsialiseeritud tugi. 2020. aastal registreeriti 78 korruptsioonisüüteo teadet⁴⁵ ja algatati 56 kriminaalmenetlust⁴⁶. Kriminaalõigussüsteem on osutunud korruptsioonijuhtumite tuvastamisel tulemuslikuks: praegu on pooleli neli kõrgeid ametnikke puudutatavat korruptsioonijuhtumit,⁴⁷ sealhulgas hiljutine juhtum, mis on seotud Porto Franco arendusprojektiga Tallinnas ja viis eelmise valitsuse tagasiastumiseni

³⁶ Transparency International, *Korruptsiooni tajumise indeks (2020)*, lk 2–3. Tajutava korruptsiooni tasemeid liigitatakse järgmiselt: madal (ekspertide hulgas ja äriringkondades hinnatakse avaliku sektori korruptsiooni taset enam kui 79 punktiga); suhteliselt madal (tulemus vahemikus 79–60 punkti), suhteliselt kõrge (tulemus vahemikus 59–50), kõrge (tulemus alla 50).

³⁷ Eurobaromeetri eelmise aasta andmeid korruptsiooni tajumise ning kodanike ja ettevõtjate kogemuste kohta ajakohastatakse iga kahe aasta järel. Viimased andmed pärinevad Eurobaromeetri eriuuringust nr 502 (2020) ja Eurobaromeetri kiiruuringust nr 482 (2019).

³⁸ 2015. aastal oli see näitaja 70, samas kui 2020. aastal oli see 75. See näitaja suureneb/väheneb oluliselt (muutus viimase viie aasta jooksul rohkem kui viis punkti); paraneb/halvaneb (muutus vahemikus 4–5 punkti); on suhteliselt stabiilne (muutus vahemikus 1–3 punkti).

³⁹ „Korruptsioonivastane tegevuskava 2021–2025“.

⁴⁰ Uue korruptsioonivastase tegevuskava kaheksa põhieesmärki on: I riigi tegevuse läbipaistvus, II kohalike omavalitsuste tegevuse läbipaistvus, III aus ärikeskkond, IV teadlikkus, V teavitaja kaitse, VI valdkondlik läbipaistvus, VII korruptsioonisüütegude uurimine, VIII korruptsioonivastase poliitika mõju hindamine.

⁴¹ Tegevuskavas loetletud partnerid on politsei- ja piirivalveamet, riigikontroll, Korruptsioonivaba Eesti, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda.

⁴² „Korruptsioonivastane tegevuskava 2021–2025“, punkt 4.

⁴³ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus justiitsministeeriumilt kirjalikult saadud tagasiside.

⁴⁴ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave.

⁴⁵ 2019. aasta võrreldes üheksa teadet rohkem.

⁴⁶ Korruptsioonikuritegude statistika 2020. aasta kohta.

⁴⁷ Neist kolm on uurimisetapis ja ühe puhul on süüdistus saadetud kohtusse.

2021. aasta jaanuaris. Peaprokuratuuris tegeleb korrupsioonisüütegudega kaks riigiprokuröri ja üks prokuröri abi. Ringkonnaprokuratuurides tegelevad korrupsioonijuhtumitega kuus spetsialiseerunud prokuröri ja neli prokuröri abi⁴⁸. Kui arvestada poolleiolevate juhtumite arvu, tunduvad korrupsioonijuhtumite uurimiseks eraldatud inimressursid piisavad. Siiski oleks prokuröridele vaja spetsialiseeritud tuge, näiteks riigihangete ekspertide ja audiitorite näol⁴⁹. Korrupsioonivastases tegevuskavas on ette nähtud, et prokuratuuris luuakse audiitorite ja tugipersonali värbamise kaudu ärikorrupsiooni ja majanduskuritegude alane menetlus- ja analüüsisuutlikkus, kuid ajakava on veel täpsustamata⁵⁰. Prokuröridele ja kohtunikele mõeldud korrupsioonivastaste erikoolituste osas muutusi pole.

Kasutusele on võetud lobitööd ja huvide konflikti puudutavad mittesiduvad juhised.

18. märtsil 2021 võttis valitsus vastu kahed uued juhised. Esiteks juhised „Lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele“, mille eesmärk on suurendada poliitikakujundamise läbipaistvust. Neid kohaldatakse ministrite, nende nõunike, ministriumide juhtkonna liikmete ja valitsusasutuste juhtide, sealhulgas riigisekretäri suhtes. Juhiste järgimine on vabatahtlik ja need ei ole siduvad. Juhised võeti vastu GRECO soovitusel. GRECO soovitas luua üldise vabatahtliku lobiregistri ning Riigikogu liikmete vabatahtliku lobitöö korra⁵¹. Dokumendis ei täpsustata siiski, kuidas selle rakendamist soodustatakse: ametiisik, kelle suhtes seda head tava kohaldatakse, peab juhistega tutvuma ja vastava asutuse juhi ülesandeks on tehtud tava rakendamise järelevalve praktikas⁵². Teisi juhiseid, mis kannavad pealkirja „Huvide konflikti vältimise juhised ministritele ja nende nõunikele“,⁵³ kohaldatakse üksnes ministrite ja nende nõunike suhtes. Need sisaldavad erinevaid põhimõtteid, sealhulgas pöördukse efekti kohta⁵⁴. Põhimõtetes soovitatakse hoiduda pärast ametikohalt lahkumist asumast aasta jooksul tööle oma valitsemisala äriühingu või sihtasutuse juhtimis- või kontrollorgani liikmena. See piirang ei laiene muudele ametikohtadele neis äriühingutes ja sihtasutustes⁵⁵. Rakendamist puudutavate sätete järgi peavad minister ja ministri nõunik juhistega tutvuma ning läbima huvide konflikti teemalise e-kursuse⁵⁶. Nende juhiste vastuvõtmine koos uue e-kursuse mooduli loomisega lobistidega suhtlemise kohta on korrupsioonivastase tegevuskava 2021–2025 eesmärkide⁵⁷ seas. Nagu sedastas Euroopa Nõukogu juures asuv korrupsioonivastaste riikide ühendus (GRECO),⁵⁸ on juhistesse lisatud pöördukse efekti puudutavad reeglid konkreetne ja positiivne samm edasi.⁵⁹

⁴⁸ Eestilt õigusriigi olukorda käsitleva 2020. ja 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 14 ja lk 1.

⁴⁹ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave.

⁵⁰ „Korrupsioonivastane tegevuskava“, punkt 7.2.

⁵¹ Memo. „Riigikogu korrupsioonivastase erikomisjoni lähtepunktid lobitöö käsitlemisel“, 11. detsember 2020.

⁵² „Lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele“, punktid 8 ja 9. Praktikas on justiitsministeerium toetanud tegelikku rakendamist seeläbi, et on korraldanud mitmeid võrgustiku koolitusi ja koosolekuid, koostanud lobistidega toimunud kohtumiste avalikustamise kohta spetsiaalse käsiraamatu ja valmistanud ette ühtse veebilehe, kus avalikustatakse lobistidega peetud kohtumised. Lisaks võivad huvitatud ametnikud osaleda uues videoloengus, mis on kättesaadav veebis.

⁵³ „Huvide konflikti vältimise juhised ministritele ja nende nõunikele“.

⁵⁴ Juhiste see osa on analoogne ametnikele avaliku teenistuse seadusega sätestatud keeluga saada sellise juriidilise isiku juhtimis- ja kontrolliorgani liikmeks, kelle üle ta on viimase aasta jooksul teostanud vahetult või püsivalt järelevalvet.

⁵⁵ „Huvide konflikti vältimise juhised ministritele ja nende nõunikele“, punkt 7.

⁵⁶ „Huvide konflikti vältimise juhised ministritele ja nende nõunikele“, punktid 12–13.

⁵⁷ „Korrupsioonivastane tegevuskava“, punkt 1.1.3.

⁵⁸ Viienda hindamisvooru vastavusaruanne, punktid 6 ja 7.

⁵⁹ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave.

Korruptsioonivastast seadust on muudetud,⁶⁰ sätestades huvide deklaratsiooni esitamise kohustuse ka ministri poliitilistele nõunikele. GRECO sõnul on Riigikogule esitatud muudatusettepanekud positiivne areng⁶¹. Rikkumisest teavitaja kaitse valdkonnas on seadusandlik menetlus uue põhjaliku regulatsiooni vastuvõtmiseks pooleli ja see loodetakse viia lõpule 2021. aasta lõpuks⁶².

Arutelud on käimas erakondade rahastamise järelevalve üle. 2020. aastal esitati ettepanek kaotada erakondade rahastamise järelevalve komisjon ja anda selle volitused üle riigikontrollile⁶³. Pärast valitsuse vahetumist ettepanekust loobuti ning uus valitsus, kes kuulutas erakondade rahastamise järelevalve tugevdamise peamiseks prioriteediks⁶⁴ –, töötab uue seadusandliku reformi kallal, mille eesmärk on komisjoni pädevusi laiendada⁶⁵. Praegu on erakondade rahastamise järelevalve komisjon peamine organ, mis tegeleb erakondade aruandluse kontrollimisega. Tal on volitused uurida võimalikke rikkumisi ja neist teatada ning kontrollida annetuste seaduslikkust. Sunnivahendina on tal õigus määrata sunniraha ja nõuda ebaseaduslike annetuste tagastamist. Valitsuse sõnul on mitmes valdkonnas võimalik veelgi parandusi teha, eelkõige osas, mis puudutab volitusi nõuda dokumente ja rakendada sunnivahendeid, kui ebaseaduslikke annetusi ei tagastata või ei kanta riigieelarvesse. Näiteks saab komisjon praegu nõuda dokumente ainult seaduses loetletud üksustelt, kuid mitte teistelt isikutelt (kolmandatelt isikutelt).

COVID-19 pandeemia on korruptsiooniriskidele olnud piiratud mõju. Pandeemia ei mõjutanud oluliselt prokuratuuri algatatud uurimiste arvu⁶⁶. Selleks et hoida ära korruptsioonirisk ja suurendada läbipaistvust pandeemia kontekstis, kiitis valitsus heaks juhised riigihangete kohta seoses eri- või kiireloomulise olukorraga⁶⁷. Lisaks kiideti heaks juhised korruptsiooniriski ärahoidmiseks ja COVID-19 vastase vaksineerimiskampaania läbipaistvuse suurendamiseks⁶⁸.

III. MEEDIA MITMEKESISUS JA MEEDIAVABADUS

Eestis⁶⁹ on sõnavabadus materiaalselt ja formaalselt kaitstud Eesti Vabariigi põhiseadusega⁷⁰. Teisene õigusakt tagab sõnaselgelt ajakirjanike õiguse kaitsta oma allikaid ja tugevdab meediavabadust raadio- ja televisioonisektoris⁷¹. Teabe saamise õigust on sõnaselgelt tunnustatud põhiseaduses, avaliku teabe seaduses⁷² ja isikuandmete kaitse seaduses⁷³.

⁶⁰ Riigikogu, Eelnõud, „Korruptsioonivastase seaduse muutmise seadus (GRECO soovitude täitmine ja julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsioonide avalikkuse piiramine) 323 SE“.

⁶¹ Viienda hindamisvooru vastavusaruanne, punktid 8–9. Uus seadusemuudatus jõustus 23. aprillil 2021.

⁶² Eestisse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave.

⁶³ „Riigikontrolli seaduse, erakonnaseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (erakondade rahastamise kontrollorgan) eelnõu 193 SE“.

⁶⁴ „Valitsuse moodustamise kokkulepe aastateks 2021–2023“.

⁶⁵ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave.

⁶⁶ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave.

⁶⁷ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus justiitsministeeriumilt kirjalikult saadud tagasiside. Juhiste järgi saab väljakuulutamiseta hankemenetlust kasutada, kui hankelepingu maksumus on asjade ja teenuste korral kuni 30 000 eurot ning ehitustööde korral kuni 60 000 eurot.

⁶⁸ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus justiitsministeeriumilt kirjalikult saadud tagasiside.

⁶⁹ 2021. aastal oli Eesti Piirideta Reporterite maailma ajakirjandusvabaduse indeksi järgi 15. kohal, mis on 2020. aastaga võrreldes ühe koha võrra tagapool, kuid ELi liikmesriikide järjestuses sama (9. koht).

⁷⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus, §-d 44–46.

⁷¹ Meediateenuste seaduse §-d 15 ja 13.

⁷² Avaliku teabe seadus.

⁷³ Isikuandmete kaitse seadus.

Seadusemuudatuste vastuvõtmine muudetud audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi Eesti õigusesse ülevõtmiseks on veel pooleli.

Kultuuriministerium on valmistanud ette seaduseelnõu, et tugevdada meediat reguleeriva asutuse – Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti – sõltumatust. Seaduseelnõu,⁷⁴ millega võetakse üle muudetud audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv⁷⁵ ja mille ettevalmistamine oli 2020. aastal pooleli,⁷⁶ on valitsus praeguseks heaks kiitnud ja see on esitatud Riigikogule⁷⁷. Eelnõus nähakse ette muudatused, mis puudutavad riikliku meediat reguleeriva asutuse ülesandeid ja pädevust. Tegemist on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi valitsemisalas tegutseva haldusorganiga, millel puudub praegu pädevus teostada järelevalvet meediasisu üle. Meediat reguleeriva asutuse sõltumatuse ja erapooletuse tagamine tema ülesannete täitmisel on kavandatud erisättega, mille eesmärk on täita läbivaadatud audiovisuaalmeedia teenuste direktiivis sõltumatuse kohta sätestatud nõuded⁷⁸. Meediat reguleeriv asutus on teatanud, et on suutnud säilitada oma ülesannete täitmiseks vajalikud piisavad ressursid, saades inimressursse isegi mõningal määral juurde⁷⁹.

Seadusemuudatused peaksid suurendama meediaomandi läbipaistvust. Läbivaadatud audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi vastavate sätete⁸⁰ ülevõtmisega kehtestatakse meediaettevõtjatele esmakordselt konkreetne kohustus omandistruktuuri avalikustamiseks⁸¹. Praegu puuduvad konkreetsete õigusnormid, mis nõuaksid omandiõigust käsitleva teabe avalikustamist, kuigi ettevõtlusega seotud üldteave on äriregistri kaudu elektrooniliselt, avalikult ja vabalt kättesaadav ning kõigi peamiste kanalite omanikud on üldsusele teada⁸². Praegu leitakse meedia mitmekesisuse seirevahendi 2021. aasta aruandes, et Eesti meediaomandi läbipaistvuse riskitase on jätkuvalt keskmine, ja seda kuni uue seaduse vastuvõtmiseni ning seetõttu, et meediaettevõtete lõplik omand ei ole kõigil juhtudel avalikkusele kättesaadav. Eestis on uudismeedia kontsentratsioon suur⁸³.

Ajakirjanike probleeme, mis on seotud COVID-19 pandeemiaga, peetakse peamiselt majanduslikeks. Sidusrühmade sõnul on pandeemia mõjutanud meedia pluralismi ja ajakirjanike kaitset peamiselt majanduslikus mõttes, vähendades sektoris töökohakindlust, eriti vabakutseliste jaoks. Selleks et leevendada kirjastajatele COVID-19 pandeemia põhjustatud reklaamitulude vähenemise mõju, avas kultuuriministerium 2020. aastal kaks kriisiabi taotlusvooru, et toetada päeva- ja/või nädalalehtede, sealhulgas maakonnalehtede kirjastajate rahalist jätkusuutlikkust. Lisaks vähendati elektrooniliste väljaannete

⁷⁴ Meediateenuste seaduse muutmise seadus.

⁷⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/1808, millega muudetakse direktiivi 2010/13/EL.

⁷⁶ „2020. aasta aruanne õigusriigi kohta – Peatükk õigusriigi olukorra kohta Eestis“, lk 8.

⁷⁷ Eestilt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 6.

⁷⁸ Muudetud audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi artikkel 30.

⁷⁹ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametilt saadud teave.

⁸⁰ Muudetud audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi artikkel 5.

⁸¹ Õigusriigi olukorda käsitlevas 2020. aasta aruandes märgiti, et Eestis puuduvad konkreetsete õigusnormid, mis nõuaksid omandiõigust käsitleva teabe avalikustamist, ning et see valmistab mõningast muret, lk 8.

⁸² Meedia mitmekesisuse seirevahend (2021), Eestit puudutav aruanne, lk 11. „2020. aasta aruanne õigusriigi kohta – Peatükk õigusriigi olukorra kohta Eestis“, lk 8. Äriregistri veebiaadress: <https://www.rik.ee/en/e-business-register>.

⁸³ Meedia mitmekesisuse seirevahend (2021), Eestit puudutav aruanne, lk 11. Raadio- ja ajalehtede omanike Top 4 kumulatiivne turuosa on vastavalt 74 % ja 68 %. Interneti-uudisteportaalide Top 4 kumulatiivne turuosa on umbes 60 %. Kogu meediat hõlmava Top 4 kontsentratsiooni indeks on 92 %.

käibemaksumäära 20 %-lt 9 %-le, mis on sama kui paberväljaannete puhulgi. Digitellimuste kasv on aidanud kirjastajatel reklaamitulude vähenemise mõju leevendada⁸⁴.

Teabe saamise õigus on materiaalselt ja formaalselt küll põhiseadusega kaitstud, ent selle praktiline rakendamine võib varieeruda. Nagu eelmiselgi aastal, märkisid sidusrühmad, et haldusasutused võivad mõnel juhul keelduda juurdepääsu andmisest avalikule teabele ja/või viivitavad sellega. Väidetavalt tõlgendavad mõned ministriumid avalikustamisnõuetega seoses kindlaksmääratud erandeid, nt andmekaitset, laialt⁸⁵. See tähendab, et praktikas on teabele juurdepääs erinev. Seda järeldust kinnitab ka meedia mitmekesisuse seirevahendi 2021. aasta aruanne, milles jäädakse teabe saamise õiguse kaitsega seoses keskmise riskitaseme juurde⁸⁶.

Teatatud pole ühestki ajakirjanike vastu suunatud olulisest süstemaatilisest ähvardusest. Õigusriigi olukorda käsitlevast 2020. aasta aruandest saati on ajakirjanike kaitse terviklik raamistik püsinud stabiilne. Asjaolu, et laimamine ei ole dekriminaliseeritud ja selle eest karistatakse rahalise karistuse või kuni kaheaastase vangistusega, peetakse meedia mitmekesisuse seirevahendi 2021. aasta aruandes endiselt riskiks⁸⁷. Pärast õigusriigi olukorda käsitlevat 2020. aasta aruannet on Euroopa Nõukogu ajakirjanduse kaitse ja ajakirjanike turvalisuse edendamise platvormil loodud kaks uut hoiatusteadet. Need on seotud meediavabadust pärssivate tegudega⁸⁸. Esimene teade on nüüdseks lahendatud ja teise kohta vastas valitsus, et see puudutab tsiviilvaidlust sõltumatus kohtus, kus valitsusel on keelatud sekkuda.

IV. MUUD KONTROLLI- JA TASAKAALUSTUSSÜSTEEMIGA SEOTUD INSTITUTSIOONILISED KÜSIMUSED

Eesti on parlamentaarne vabariik, millel on ühekojaline parlament ja kus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium võib teostada põhiseaduslikkuse järelkontrolli, sealhulgas teatavatel juhtudel põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse alusel⁸⁹. Lisaks kohtusüsteemile on kontrolli- ja tasakaalustussüsteemis oma osa õiguskantsleril

⁸⁴ Rahvusvaheline võrgustik International Press Institute, Rahvusvaheline Ajakirjandusinstituut, „Strong newspaper traditions and trust advance digital subscriptions in Estonia“ – 22. detsember 2020.

⁸⁵ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave. Vt „2020. aasta aruanne õigusriigi kohta – Peatükk õigusriigi olukorra kohta Eestis“, lk 8–9.

⁸⁶ Meedia mitmekesisuse seirevahend (2021), Eestit puudutav aruanne, lk 9.

⁸⁷ Meedia mitmekesisuse seirevahend (2021), Eestit puudutav aruanne, lk 9.

⁸⁸ Eesti valitsuse vastus ajakirjanduse kaitse ja ajakirjanike turvalisuse edendamise platvormil: „Uurimise tulemused pole endiselt veebis kättesaadavad, sest Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu ja ajakirjanike Mihkel Kärmas ja Anna Pihli vastu algatatud kohtuasja uurimine on pooleli“. Esimene juhtum puudutas väidetavat loata jälgimist ajakirjanike poolt, kes uurisid haridus- ja teadusministri tegevust, ning väidet, et justiitsminister oli palunud prokuratuuril asja uurida. See hoiatusteadet on lahendatud. Võimud selgitasid, et justiitsministri eesmärk oli saada teavet selle kohta, kuidas asjaomast seadust tuleks praktikas tõlgendada, mitte taotleda uurimise algatamist. Prokuratuur ei ole selles asjas menetlust algatanud. Teine hoiatusteadet puudutas kohtumäärust, mille alusel tuli kahe Eesti riiklikus ringhäälinguorganisatsioonis töötava ajakirjaniku uuriva ajakirjanduse saade ja artiklid seoses poolelioleva kohtuasjaga veebist kõrvaldada. Valitsus vastas, et pooleliolev kohtuasi on tsiviilasi sõltumatus kohtus, kus valitsusel on keelatud sekkuda.

⁸⁹ Põhiseadusele põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse § 4 – Taotluse võivad Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile esitada Vabariigi President, õiguskantsler, kohaliku omavalitsuse volikogu ja Riigikogu. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 9 – Võimalik on ka põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuotsuse või -määruse alusel.

(ombudsmanil). Avalikkuse ja sidusrühmade kaasamist toetavad arenenud info- ja kommunikatsioonitehnoloogilised töövahendid.

Justiitsministeerium jätkab töötamist projekti kallal, millega õigusaktide vastuvõtmise protsessi veelgi parandada. Justiitsministeerium töötab uute viiside kallal, millega parandada õigusloomeprotsessi, eelkõige sidusrühmadega konsulteerimise osas. Koosloome keskkonna projekti eesmärk on parandada õigusloomeprotsessi ja eelkõige sidusrühmade kaasamist. Selle eesmärk on tagada, et õigusloomepoliitika oleks kaasav, prognoositav ja teadmispõhine, ning anda inimestele hea ülevaade valitsuse kavatsustest väga varases etapis. Samuti peaks see suurendama läbipaistvust ja lihtsustama koordineerimist, kasutades ajakohaseid digivahendeid. Projekti rakendamise ajakava on osa uutest õiguspoliitika põhialustest aastani 2030, mille Riigikogu kiitis heaks 2020. aasta novembris. Üldiselt on nende põhialuste eesmärk anda õigusloomele ühtne alus ning sidusrühmadele ja ühiskonnale selged ootused, millele õigusloomes osalemisel tugineda. Lõppeesmärk on parandada uute õigusaktide kvaliteeti ja vähendada õigusloome mahtu⁹⁰.

Seadusemuudatustega anti terviseametile ja valitsusele volitused tegeleda COVID-19 pandeemia ohjamisega, ilma et selleks oleks vaja kehtestada eriolukorda. Nagu on märgitud õigusriigi olukorda käsitlevas 2020. aasta aruandes, kuulutas Eesti valitsus ajavahemikuks 12. märts 2020 kuni 18. mai 2020 välja eriolukorra ja määras eriolukorra juhiks peaministri. Peaministri selles rollis tehtud korraldusi oli võimalik vaidlustada halduskohtus, kuid nende kontrolli õigust ei olnud Riigikogul ega presidendil. 17. mail 2020 võttis Riigikogu vastu nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muudatused, millega anti Terviseametile ja valitsusele volitused võtta meetmeid COVID-19 pandeemia ennetamiseks ja tõrjeks⁹¹. Selle seaduse alusel võib valitsus kehtestada ajutisi piiranguid, kusjuures iga piirang peaks vastama probleemi ulatusele ja eesmärgile konkreetsel ajahetkel ning olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega⁹². Vastavalt oma kodu- ja töökorra reeglitele teostab Riigikogu täidesaatva võimu tegevuse üle järelevalvet tavakorra kohaselt⁹³. Pandeemia ajal on Riigikogu tööd jätkanud ning võtnud vastu mitmeid meetmeid, et minimeerida füüsilisi kontakte ja seeläbi vähendada nakkusohtu⁹⁴.

Kõigis COVID-19 pandeemiaga seotud valitsuse korraldustes on esitatud teave selle kohta, kuidas neid on võimalik õiguslikult vaidlustada⁹⁵. Lisaks on Riigikohus sedastanud, et isik saab esitada kaebuse üldkorralduse tühistamiseks 30 päeva jooksul pärast

⁹⁰ „Õiguspoliitika põhialused aastani 2030.“

⁹¹ Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 28.

⁹² Kõik valitsuse korraldused on avaldatud ja kättesaadavad võrgus – <https://www.riigiteataja.ee/index.html> ja <https://www.kriis.ee/et>.

⁹³ See hõlmab Riigikogu liikme arupärimist, Riigikogus toimuvat infotundi, kus peaminister ja ministrid vastavad Riigikogu liikmete suulistele küsimustele, Riigikogu liikme kirjalikku küsimust ja kollektiivse pöördumise lahendamist. Vt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-d 139, 142 ja 147. Vt ka märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus – Vähemalt 1000 toetusallkirjaga kollektiivne pöördumine selle kohta, kuidas kehtivat regulatsiooni muuta või ühiskonnaelu paremini korraldada. COVID-19ga seoses on Riigikogule esitatud kaks kollektiivset pöördumist: 15. detsembril 2020 kollektiivne pöördumine „Koroonameetmed ei ole põhjendatud. On aeg naasta tavaelu juurde!“ ja 19. mail 2020 kollektiivne pöördumine „Nõuame valitsuselt seaduse 165 SE tühistamist“.

⁹⁴ Eesti õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 10.

⁹⁵ „Korraldust saab vaidlustada, esitades haldusmenetluse seaduses ette nähtud korras [...] vaide 30 päeva jooksul arvates päevast, millal korraldusest teada saadi või oleks pidanud teada saama. Samuti saab korraldust vaidlustada esitades halduskohtule kaebuse halduskohtumenetluse seadustikus ette nähtud korras 30 päeva jooksul arvates korralduse teatavaks tegemisest.“

korralduse mõju ilmnemist sellele isikule⁹⁶. 2020. aasta kevadest kuni 1. märtsini 2021 laekus Tallinna Halduskohtule umbes 40 kaebust, millest pooled on lahendatud⁹⁷. Riigikohtule on esitatud üks põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise taotlus. Selles asjas tunnistas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kultuuriministri määruse sätte, millega kehtestati etendusasutustele valitsuspoolse abi saamise tingimused, põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise nõudega⁹⁸ vastuolus olevaks ja sellest tulenevalt kehtetuks⁹⁹.

Õiguskantsleri Kantselei sai riikliku inimõiguste asutusena A-staatuse akrediteeringu. 2019. aastal algas inimõigustega tegelevate riiklike asutuste ülemaailmses liidus (GANHRI) akrediteerimisprotsess, kuid COVID-19 pandeemia tõttu see viibis. 2020. aasta detsembris jõudis protsess lõpule ja õiguskantsleri institutsioon sai akrediteeringu. Nagu on kirjeldatud õigusriigi olukorda käsitlevas 2020. aastaaruandes, omistati õiguskantslerile riikliku inimõiguste asutusena uusi ülesandeid, sealhulgas ÜRO lepingute ja inimõiguste kaitse mehhanismidega seotud tegevus¹⁰⁰. Lisandunud volituste tõttu eraldati õiguskantslerile täiendavaid inim- ja finantsressursse, mis näivad ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks piisavad. Peale selle võib õiguskantsler juhul, kui rahalistest vahenditest ei piisa, neid Riigikogult juurde taotleda¹⁰¹ ja üldjuhul need ka eraldatakse. Lisaks uutele ülesannetele ja ombudsmani tavapärastele ülesannetele on õiguskantsleril mitmeid muid volitusi. Õiguskantsleril on õigus esitada põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus ja õigus algatada kohtunike suhtes distsiplinaarmenetlus ning ta on isiku ja Riigikohtu vahel vahendajaks. Institutsioon ise toimib isikute põhiseaduslikkuse järelevalve taotluste filtreerimismehhanismina ning need edastatakse lõpuks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile. Omal algatusel või isiku avalduse alusel võib õiguskantsler algatada kohtunike suhtes distsiplinaarmenetluse, mis piirdub kohtunike käitumise ja ametikohustuste täitmisega ning ei saa puudutada nende otsuste põhjendatust¹⁰². Seda õigust kasutatakse koostöös Riigikohtuga, et vältida kattuvaid avaldusi ja menetlusi.

Kodanikuühiskonna programm 2021-2024 loodi siseministeeriumi ja kodanikuühiskonna koostöös. Valitsus edendab kodanikuühiskonda Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonil¹⁰³ põhineva kodanikuühiskonna programmiga 2021–2024, millega asendati varasem „Kodanikuühiskonna arengukava 2021–2030“. Uues kavas pööratakse rohkem tähelepanu strateegilise partnerluse loomisele kodanikuühiskonna organisatsioonide ja avaliku sektori asutuste vahel¹⁰⁴. Seda koostöötava on rakendatud alates programmi algusest, mil protsessi kaasati kodanikuühiskonna organisatsioonid. Sidusrühmad

⁹⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 5. septembri 2019. aasta kohtumäärus nr 3-19-557.

⁹⁷ Näiteks on kaebuse esitajad vaidlustanud maski kandmise kohustuse, koolivaheagade tühistamise ja kaugõppe kohustuse.

⁹⁸ Põhiseaduse § 12.

⁹⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. detsembri 2020. aasta kohtumäärus nr 5-20-6.

¹⁰⁰ Vt „2020. aasta aruanne õigusriigi kohta – Peatükk õigusriigi olukorra kohta Eestis“, lk 11 – ÜRO piinamisvastase konventsiooni kohane riiklik ennetusasutus ja ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni kohane riiklik seireasutus.

¹⁰¹ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave (nt Õiguskantsleri Kantselei).

¹⁰² Vt ka <https://www.oiguskantsler.ee/en/other-duties>.

¹⁰³ Kodanikuühiskonna missioon ja eesmärgid on esitatud strateegiadokumendis „Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon“, tuntud ka lühendina EKAK. Selles strateegiadokumendis määratletakse avaliku võimu ja kodanikualgatuse vastastikku täiendavad rollid. EKAK sisaldab põhimõtteid, mehhanisme ja prioriteete koostööks avaliku poliitika kujundamisel ja teostamisel ning kodanikuühiskonna ülesehitamisel. EKAK tegeleb valdkondadevaheliste küsimustega, nagu osalemine poliitikakujundamises, rahastamine, avalike teenuste osutamise delegeerimine, teadlikkus ja kodanikuharidus, vabatahtlik tegevus, filantroopia.

¹⁰⁴ Eestilt õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande koostamiseks saadud teave, lk 11.

kirjeldasid projekti eest vastutava siseministeeriumi ja selle projekti raames tegutsevate kodanikuühiskonna organisatsioonide koostööd koosloomena¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Eestisse tehtud riigikülastuse käigus saadud teave.

I lisa. Allikate loetelu tähestikulises järjekorras*

* Loetelu õigusriigi olukorda käsitleva 2021. aasta aruande konsultatsiooni raames antud vastustest on esitatud veebiaadressil <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>.

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

Eesti Vabariigi Valitsus, „Korruptsioonivastane strateegia 2013–2020“.

Eesti Vabariigi Valitsus (2020), Vastus ajakirjanduse kaitse ja ajakirjanike turvalisuse edendamise platvormil: „Uurimise tulemused pole endiselt veebis kättesaadavad, sest Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu ja ajakirjanike Mihkel Kärnase ja Anna Pihli vastu algatatud kohtuasja uurimine on pooleli“ – (<https://rm.coe.int/estonia-reply-eng-results-of-investigation-remain-offline-amid-ongoing/1680a134c9>).

Eesti Vabariigi Valitsus (2021), „11.3 aasta istungi kommenteeritud päevakord“ – (<https://valitsus.ee/uudised/valitsuse-113-istungi-kommenteeritud-paevakord>).

Eesti Vabariigi Valitsus (2021), „Huvide konflikti vältimise juhised ministritele ja nende nõunikele“ – (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/guidelines-ministers-and-their-advisors-avoid-conflicts-interest>).

Eesti Vabariigi Valitsus (2021), „Lobistidega suhtlemise hea tava ametiisikutele“ – (<https://www.korruptsioon.ee/en/conflict-interests/good-practice-communicating-lobbyists>).

Eesti Vabariigi Valitsus (2021), „Valitsuse moodustamise kokkulepe aastateks 2021–2023“ – (<https://valitsus.ee/en/governance-agreement-2021-2023>).

EIKo 9. märts 2021, Bilgen vs. Türgi, 1571/07, ECLI:CE:ECHR:2021:0309JUD000157107.

Euroopa Komisjon (2019–2021), ELi õigusemõistmise tulemustabel.

Euroopa Komisjon (2020), „2020. aasta aruanne õigusriigi kohta – Õigusriigi olukord Euroopa Liidus“.

Euroopa Nõukogu, Ajakirjanduse kaitse ja ajakirjanike turvalisuse edendamise platvorm – <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/the-platform>.

Euroopa Nõukogu: ministrite komitee soovitus Rec(2010)12 liikmesriikide kohtunike sõltumatuse, tulemuslikkuse ja vastutuse kohta (2010).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2018/1808, millega muudetakse direktiivi 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv), et võtta arvesse muutuvat turuolukorda (ELT L 303/69).

GRECO (2013), neljas hindamisvoor – „Korruptsiooni ennetamine parlamendiliikmete, prokuröride ja kohtunike seas“. Hindamisaruanne. Eesti.

GRECO (2021), viies hindamisvoor – *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. detsember 2020 (<https://ipi.media/strong-newspaper-traditions-and-trust-advance-digital-subscriptions-in-estonia/>).

Justiitsministeerium (2020), 2020. aasta korruptsioonisüütegude statistika – (<https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2020/korruptsioon-ja-majanduskuriteod/>).

Justiitsministeerium, „Korruptsioonivastane tegevuskava 2021–2025“ – ([Anti-Corruption Action Plan 2021-2025 | The Estonian Patent Office \(korruptsioon.ee\)](https://www.korruptsioon.ee/anti-corruption-action-plan-2021-2025)).

Kohtute seaduse seletuskiri, § 45 lg 1¹ puudutav punkt.

Kohtute seaduse seletuskiri, § 45² puudutav punkt.

Kohtute seaduse seletuskiri, § 58³ puudutav punkt.

Kontrollikoda (2020), „KredExi erakorralised meetmed ettevõtetele koroonakriisi mõju leevendamiseks“ – (<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2517/language/en-US/Default.aspx>).

„KredExi erakorralised meetmed ettevõtetele koroonakriisi mõju leevendamiseks“ – (<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=14763&AuditId=2517>).

Lobitööd käsitlev videoloeng, mis sisaldab testi, mis tuleb iga mooduli lõpus teha. Vt <https://www.youtube.com/watch?v=h5ay5g2dC0U>.

Piirideta Reporterid – Eesti (<https://rsf.org/en/estonia>).

Rahandusministeerium (2020), „Juhised riigihangete kohta seoses eriolukorraga ja selle tagajärgedega“ – (<https://www.rahandusministeerium.ee/et/juhised-riigihangete-kohta-seoses-eriolukorraga-ja-selle-tagajargedega>).

Riigikogu, Eelnõud, „Korruptsioonivastase seaduse muutmise seadus (GRECO soovitude täitmine ja julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsioonide avalikkuse piiramine) 323 SE“ – <https://www.riigikogu.ee>.

Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon (2020), „Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni lähtepunktid lobitöö käsitlemisel“, 11. detsember 2020 – (<https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2020/12/Riigikogu-korruptsioonivastase-erikomisjoni-lahtepunktid-lobitoo-kasitlemisel.pdf>).

Teabevahetuse peadirektoraat (2020), „Eurobaromeetri kiiruuring nr 482: ettevõtjate suhtumine korruptsiooni ELis“.

Transparency International (2021), *Korruptsiooni tajumise indeks (2020)*.

„Õiguspoliitika põhialused aastani 2030“ – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_pohialused_aastani_2030_sk_luhike_versioon.pdf

II lisa. Eestisse tehtud riigikülastus

Komisjoni talitused korraldasid 2021. aasta märtsis virtuaalsed kohtumised järgmiste asutuste ja organisatsioonidega:

- Eesti Advokatuur
- Eesti Kohtunike Ühing
- Eesti Pressinõukogu ja Eesti Ajakirjanike Liit
- Eesti Vabauhenduste Liit
- Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon
- justiitsministeerium
- Kaitsepolitsei amet
- kultuuriministeerium
- Politsei ja Piirivalveamet
- prokuratuur
- rahandusministeerium
- Riigikogu korrupsioonivastane erikomisjon
- Riigikohus ja kohtute haldamise nõukoda
- riigikontroll
- siseministeerium
- Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet
- välisministeerium
- Õiguskantsleri Kantslei
- Ühing Korrupsioonivaba Eesti

* Komisjon arutas õigusriigi üldküsimumisi ka mitmel kohtumisel järgmiste organisatsioonidega:

- Amnesty International
- CIVICUS
- Civil Society Europe
- EuroCommerce
- Euroopa ajakirjandus- ja meediavabaduse keskus
- Euroopa Ajakirjanike Liit
- Euroopa kirikute konverents
- Euroopa kodanike foorum
- Euroopa kodanikuvabaduste liit
- Euroopa mittetulundusõiguse keskus
- Euroopa Noortefoorum
- Euroopa partnerlus demokraatia nimel
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Piirideta Reporterid
- Protection International
- Rahvusvaheline Inimõiguste Föderatsioon
- Rahvusvaheline Juristide Komisjon

- Rahvusvahelise Pereplaneerimise Föderatsiooni Euroopa võrgustik (IPPF EN)
- Reproktiivõiguste keskus
- Transparency International EU