



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.7.2021
SWD(2021) 713 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

**Rapport om retsstatssituationen 2021
Landekapitel om Kroatien**

Ledsagedokument til

**Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske
Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget**

Retsstatssituationen i Den Europæiske Union

{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) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 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}

DA

DA

SAMMENDRAG

Det kroatiske retssystem har oplevet forbedringer med hensyn til at reducere lange sagsbehandlingstider og efterslæb, men der er stadig behov for yderligere forbedringer for at løse de alvorlige udfordringer hvad angår effektivitet og kvalitet. Den fortsatte udvidelse af de nye elektroniske kommunikationsværktøjer ved domstolene har ført til en gradvis stigning i anvendelsen heraf. Den igangværende proces for udnævnelse af den nye præsident for den øverste domstol har givet anledning til kontroverser og gentagne negative offentlige udtalelser rettet mod dommere. Som følge af de divergerende holdninger til den næste præsident for den øverste domstol understregede forfatningsdomstolen betydningen af samarbejde mellem statslige myndigheder. Det nationale dommerråd fremsatte forslag om at styrke dets rolle i udvælgelsen af dommere — et spørgsmål, der allerede blev rejst i rapporten om retsstatssituationen 2020. En række påståede etiske og disciplinære overtrædelser begået af dommere førte til sager ved det nationale dommerråd samt til en strafferetlig efterforskning. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er fortsat meget lav. Selv om der er tilført et begrænset antal ekstra ressourcer til at kontrollere dommeres og statsadvokaters nyligt offentliggjorte indberetninger af aktiver, er der stadig mangel på menneskelige ressourcer i det nationale dommerråd og statsadvokatrådene.

En ny strategi til forebyggelse af korruption for 2021-2030 er under offentlig høring. I lighed med den tidligere strategi er der i udkastet til strategien også planer om at styrke de retlige rammer for forebyggelse af interessekonflikter, som er under udarbejdelse. Etiske kodekser for medlemmer af regeringen og medlemmer af parlamentet mangler stadig, mens "svingdørsproblematikker" kun er delvist reguleret. Der mangler stadig at blive indført detaljerede regler for lobbyvirksomhed. Selv om der blev bebudet ændringer af rammerne for regeringsmedlemmernes politiske immunitet, er der ikke iværksat retlige foranstaltninger. Offentlige udbudsprocedurer er stadig et højrisikoområde hvad angår korruption, og flere tilfælde er blevet opdaget på grund af indberetninger fra whistleblowere. Retsforfølgelsen og efterforskningen af korruption på højt plan fortsætter, men på grund af langvarige retssager forsinkes dommene ofte.

Kroatien er i færd med at ajourføre sin medielovgivning for at gennemføre direktivet om audiovisuelle medietjenester, og revisionen af loven om elektroniske medier skal stadig vedtages i 2021. Der er fortsat bekymring over agenturet for elektroniske mediers politiske uafhængighed, og der er planer om nye kvalifikationskrav for mulige medlemmer af dets styrende organ i forbindelse med revisionen af denne lov. Kroatien har en solid ramme for gennemsigtighed med hensyn til oplysninger om medieejerskab og planlægger yderligere forbedringer. Selv om statslig annoncering er delvist reguleret i loven om elektroniske medier, underminerer den ifølge interessenter ofte den politiske uafhængighed hos medier, som er økonomisk afhængige af en sådan finansiering, navnlig på lokalt plan. Der findes en retlig ramme for beskyttelse af journalister, men journalister udsættes stadig for trusler. Især giver det store antal strategiske retssager mod offentligt engagement (SLAPP) rettet mod journalister stadig anledning til alvorlige bekymringer. Adgangen til oplysninger er sikret ved lov, men der er fortsat forsinkelser i behandlingen af anmodninger fra journalister.

Hvad angår demokratisk kontrol og balance er offentlige høringer forankret i lovgivningsprocedurerne, men interessenter opfatter borgernes deltagelse som formalistiske snarere end materielle. Kroatien erklærede ikke undtagelsestilstand, og foranstaltninger i forbindelse med covid-19-pandemien blev truffet på baggrund af loven om smitsomme sygdomme, der er blevet ændret ad to omgange. Forfatningsdomstolen har undersøgt disse foranstaltninger og fundet, at de var i overensstemmelse med forfatningen, og har også fastslået, at parlamentet bør finde måder, hvorpå det kan garantere sine funktioner under

pandemien. Folkeombudsmandens adgang til de oplysninger, der er nødvendige for at kunne foretage undersøgelser, skal forbedres yderligere. Den nationale plan for skabelse af et gunstigt miljø med henblik på udvikling af civilsamfundet 2021-2027 har været under udarbejdelse siden 2016 — et spørgsmål, der blev rejst i rapporten om retsstatssituationen 2020.

I. RETSSYSTEMET

Kroatien har et tredelt retssystem med domstole med generel og særlig kompetence. Domstolene i første instans med generel kompetence, der behandler civile sager og straffesager, omfatter byretterne (34), mens distriktsdomstolene (15) er domstole i anden instans med generel kompetence og en vis kompetence som domstole i første instans. Specialretter er ni handelsretter og fire forvaltningsdomstole i første instans samt appeldomstolen i straffesager, appeldomstolen i sager om administrative lovovertrædelser, appeldomstolen i handelsretlige sager og appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i anden instans. Den øverste domstol behandler alle typer sager. Forfatningsdomstolen foretager en forfatningsretlig prøvelse. Et uafhængigt nationalt dommerråd sikrer et selvstændigt og uafhængigt retsvæsen¹. Statsadvokaturen (DO) er en selvstændig, uafhængig retlig myndighed, der fungerer som anklagemyndighed, og som træffer retlige foranstaltninger til beskyttelse af statens ejendom og anvender retsmidler til beskyttelse af forfatningen og love. Hver statsadvokatur ledes af en statsadvokat. Rigsadvokaten er chef for Kroatiens statsadvokatur (DORH), som er den øverste statsadvokatur. Beføjelserne over statsadvokaternes og vicesstatsadvokaternes udnævnelse og karriere ligger hos statsadvokatrådet, mens beføjelserne over repræsentation og ledelse ligger hos rigsadvokaten². Statsadvokatrådet er en uafhængig, selvstyrende myndighed, der har til opgave at sikre statsadvokaturens autonomi og uafhængighed³. Kroatien deltager i Den Europæiske Anklagemyndighed (EPPO). Det kroatiske advokatsamfund er en uafhængig, selvstyrende faglig organisation, som er ansvarlig for disciplinærsager vedrørende advokater⁴.

¹ Det nationale dommerråd er en retlig selvstyrende myndighed med 11 medlemmer, heraf syv dommere, der er valgt af deres kolleger, to universitetslærere i retsvidenskab og to parlamentsmedlemmer, hvoraf det ene er fra oppositionen. Rådets medlemmer vælges for en fireårig periode og kan kun genvælges én gang. Rådet er ansvarlig for at udnævne og afskedige dommere og retspræsidenter, træffe afgørelse om dommers immunitet, flytning og eksterne aktiviteter, indlede disciplinærsager og træffe afgørelse om dommers disciplinære ansvar, deltage i uddannelse af dommere og justitssekretærer, fastsætte en metode til evaluering af dommere, føre personlige fortegnelser og kontrollere dommers indberetninger af aktiver.

² Figur 55-57, EU's resultattavle for retsområdet 2019.

³ Statsadvokatrådet er en selvstyrende anklagemyndighed med 11 medlemmer, heraf syv vicesstatsadvokater, som er valgt af deres kolleger, to universitetslektorer i jura og to parlamentsmedlemmer, hvoraf det ene er fra oppositionen. Rådets medlemmer vælges for en fireårig periode og kan kun genvælges én gang. Rådets mandat omfatter udnævnelse og afskedigelse, træffe afgørelse om eksterne aktiviteter, deltage i uddannelse, træffe afgørelse om indsigelser mod evalueringerne, føre personlige fortegnelser og kontrollere statsadvokaters og vicesstatsadvokaters indberetninger af aktiver samt træffe afgørelse om overførsel, indlede disciplinærsager og træffe afgørelse om vicesstatsadvokaters disciplinære ansvar.

⁴ Advokatforsamlingen vælger i overensstemmelse med vedtægterne for det kroatiske advokatsamfund disciplinærdomstolen (der har mindst fem medlemmer og træffer afgørelse om mere alvorlige overtrædelser og behandler appeller af disciplinærrådernes afgørelser) og appeldomstolen i disciplinærsager (der har mindst fem medlemmer og behandler appeller af disciplinærdomstolens afgørelser), mens advokatsamfundets direktion vælger disciplinærrådene (der har tre medlemmer og træffer afgørelse om mindre alvorlige overtrædelser).

Uafhængighed

Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed viser en faldende tendens. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed blandt borgerne er faldet i 2021 og er fortsat den laveste i EU (andelen, der var af den opfattelse, at retsvæsenets uafhængighed er rimelig god eller meget god faldt fra 24 % til 17 %)⁵. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed er også meget lav blandt virksomhederne og faldt til det laveste niveau i EU (andelen, der var af den opfattelse, at retsvæsenets uafhængighed er rimelig god eller meget god, udgjorde stadig 16 %, mens andelen af virksomheder, der var af den opfattelse, at retsvæsenets uafhængighed er meget dårlig, steg fra 36 % til 43 %)⁶. EU's resultattavle for retlige anliggender 2021 viser en fortsat faldende tendens siden 2016. Hovedårsagen til domstolenes og dommernes manglende uafhængighed er efter borgernes opfattelse indblanding eller pres fra regeringen og politikerne⁷. Nærmere undersøgelser af de specifikke årsager til den fortsat lave opfattelse af retsvæsenets uafhængighed blandt de forskellige interessenter i retssystemet⁸ kan bidrage til at løse disse problemer.

Den igangværende proces for udnævnelse af den nye præsident for den øverste domstol har givet anledning til kontroverser, og forfatningsdomstolen understregede betydningen af samarbejde mellem statslige myndigheder. Den 15. juli 2021 udløb den fireårige embedsperiode for den nuværende præsident for den øverste domstol. Processen for udnævnelse af den nye præsident har ført til en intens udveksling mellem højtstående repræsentanter for statslige myndigheder, som omfattede gentagne negative udtalelser om den øverste domstol og andre dommere⁹. Ifølge forfatningen udnævnes præsidenten for den øverste domstol af parlamentet efter forslag fra republikkens præsident¹⁰. Den øverste domstols præsidium og det kompetente parlamentsudvalg afgiver udtalelse om kandidaterne¹¹. Som forfatningsdomstolen har præciseret, er disse udtalelser, som skal afgives for alle kandidater, ikke bindende for republikkens præsident¹². I overensstemmelse med de ændringer, der blev vedtaget i 2018¹³, fremsendte det nationale dommerråd i februar

⁵ Figur 48, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed kategoriseres som følger: meget lav (under 30 % af de adspurgte er af den opfattelse, at retsvæsenets uafhængighed er rimelig god eller meget god) lav (mellem 30-39 %), middel (40-59 %), høj (60-75 %), meget høj (over 75 %).

⁶ Figur 50, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

⁷ Figur 49, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021. Hovedårsagen er efter virksomhedernes opfattelse indblanding eller pres fra økonomiske eller andre særinteresser efterfulgt af indblanding eller pres fra regeringen og politikerne. Figur 51, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021. Det bemærkes, at andelen af borgerne og virksomhederne, der nævnte disse årsager, komparativt set fortsat er den højeste i EU set over den femårige periode.

⁸ Den seneste omfattende undersøgelse blandt domstolsbrugere og retsvæsenets aktører blev gennemført i 2015 og omhandlede adgang til domstolstjenesten, kundeservice ved domstolen, retsmødets forløb, domstolens dom og advokatens service. Figur 45, EU's resultattavle for retsområdet 2017. Se også figur 49, EU's resultattavle for retsområdet 2018, figur 42, EU's resultattavle for retsområdet 2019, figur 42, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020, og figur 37, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021, hvoraf det fremgår, at der ikke blev gennemført undersøgelser i 2016-2019.

⁹ Disse udtalelser blev fremsat af visse repræsentanter for den udøvende magt. Som reaktion herpå udsendte dommerforeningen og den øverste domstol pressemeddelelser, der fordømte sådanne udtalelser, f.eks. den øverste domstols præsidium, pressemeddelelse af 26. marts 2021, dommerforeningen, pressemeddelelse af 29. april 2021, den øverste domstols præsidium, pressemeddelelse af 18. maj 2021.

¹⁰ Kroatens forfatning, artikel 116, stk. 2.

¹¹ Kroatens forfatning, artikel 116, stk. 2.

¹² Forfatningsdomstolens dom af 23. marts 2021, U-I-1039/2021, præmis 18.1.

¹³ I forbindelse med ændringerne fra 2018 i loven om domstolene blev der indført krav om, at stillingsopslag for stillingen som præsident for den øverste domstol skal offentliggøres i statstidende, og at

2021 de tre ansøgere ansøgninger til kontoret for republikkens præsident (herunder den siddende præsident for den øverste domstol). Republikkens præsident foreslog parlamentet en kandidat, der ikke havde ansøgt om den ledige stilling, og hævdede, at ændringerne fra 2018 i loven om domstolene, som fastsætter proceduren for ledige stillinger, var "forfatningsstridige"¹⁴. Forfatningsdomstolen fandt senere, at ændringerne fra 2018 var i overensstemmelse med forfatningen¹⁵. Domstolen præciserede, at republikkens præsident kun kan vælge blandt de ansøgere, der har ansøgt om den ledige stilling. Præsidenten kan dog også beslutte ikke at foreslå nogen af de kandidater, der har ansøgt om stillingen, og underrette parlamentet¹⁶. Kandidater, der har fået afslag på deres ansøgning, kan anmode om prøvelse af parlamentets afgørelse ved forfatningsdomstolen¹⁷. Domstolen understregede også det forfatningsmæssige krav om samarbejde mellem statslige myndigheder med henblik på at finde fælles løsninger i overensstemmelse med retsstatsprincippet og undgå destabiliserende situationer, som kan hæmme den øverste domstols funktionsmåde¹⁸. Efter forfatningsdomstolens dom anmodede republikkens præsident om, at den ledige stilling blev opslået på ny¹⁹. Efter en ny meddelelse foreslog republikkens præsident i juni 2021 parlamentet en af de fem kandidater, der ansøgte om stillingen (ingen nuværende dommere ved den øverste domstol ansøgte), men parlamentet udnævnte ikke kandidaten²⁰. Den 7. juli 2021 offentliggjorde det nationale dommerråd den tredje offentlige indkaldelse. Da den nye præsident for den øverste domstol ikke er blevet udnævnt, før embedsperioden for den foregående præsident udløber, vil denne rolle eventuelt blive varetaget i en længere periode af vicepræsidenten for den øverste domstol²¹. I betragtning af at kandidaten til posten som præsident for den øverste domstol samtidig også kan udnævnes til ny dommer (hvis personen

stillingsproceduren skal administreres af det nationale dommerråd. Lov om domstolene, artikel 44, 44.a og 44.b. Det nationale dommerråd offentliggør kandidaternes CV'er og de arbejdsprogrammer for den øverste domstol, som de har lagt ud på deres websted. Rådet sender derefter kandidaternes ansøgninger til kontoret for republikkens præsident, som anmoder om udtalelser om kandidaterne fra den øverste domstols dommerpræsidium og det kompetente parlamentsudvalg. Det skal bemærkes, at det nationale dommerråd kun spiller en administrativ rolle i proceduren for ledige stillinger og hverken udtaler sig om ansøgerne eller udvælger dem.

¹⁴ Kontoret for republikkens præsident, pressemeddelelse af 8. marts 2021. I et tidligere interview udtalte republikkens præsident, at han ikke har til hensigt at foreslå nogen af de tre kandidater, da dette "i alvorlig grad ville afvige fra forfatningsmæssig sædvane". Han erklærede også, at "loven, der giver det nationale dommerråd en rolle [i processen for ledige stillinger], er meningsløs", og at han ikke vil udvælge en kandidat blandt dommerne ved den øverste domstol.

¹⁵ Forfatningsdomstolens dom af 23. marts 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21. Initiativet til forfatningsmæssig prøvelse blev iværksat af en borger.

¹⁶ Forfatningsdomstolens dom af 23. marts 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, præmis 18.2., 18.2.1. Domstolen præciserede, at det nationale dommerråd kun skulle sende de anmodninger til republikkens præsident, der var gyldige og opfyldte de lovbestemte kriterier (præmis 18.1). Domstolen understregede også, at rådet ifølge ændringerne fra 2018 er forpligtet til, uden for rammerne af de almindelige procedurer for udnævnelse af dommere, at udnævne den nye præsident for den øverste domstol til dommer i en permanent stilling, hvis denne person ikke tidligere har været dommer (præmis 18.2.6).

¹⁷ Forfatningsdomstolens dom af 23. marts 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, præmis 18.2.6.

¹⁸ Forfatningsdomstolens dom af 23. marts 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, præmis 18.2.1.

¹⁹ Kontoret for republikkens præsident, pressemeddelelse af 25. marts 2021.

²⁰ Den øverste domstols præsidium afgav ikke en positiv udtalelse om nogen af dem. Den øverste domstol, pressemeddelelse af 18. maj 2021. Den 8. juni 2021 fik ingen af de fire resterende kandidater (én kandidat trak sit kandidatur tilbage) et flertal af stemmerne i udvalget efter at have forelagt deres programmer for den øverste domstols arbejde for parlamentets retsudvalg. Den 25. juni 2021 fik den foreslåede kandidat ikke det krævede flertal i parlamentets plenarforsamling.

²¹ Lov om domstolene, artikel 44.c. Udvalgelsesprocessen er genstand for kontroverser og har allerede ført til to på hinanden følgende offentlige stillingsopslag, og hvis der ikke kan opnås enighed i parlamentet, kan denne proces forlænges yderligere.

ikke allerede er dommer), er det værd at bemærke, at Europarådet fastslår i sine anbefalinger om proceduren for udvælgelse af dommere, at hvor forfatningsmæssige eller andre love bestemmer, at regeringschefen eller den lovgivende magt træffer afgørelserne, bør udtalelsen fra en uafhængig og kompetent myndighed, der har fået en væsentlig del af den dømmende magt (i dette tilfælde den øverste domstols præsidium), i praksis følges af den relevante ansættelsesmyndighed²².

Det nationale dommerråd fremsatte forslag om at styrke dets rolle i forbindelse med udvælgelsen af dommere. Af rapporten om retsstatssituationen 2020 fremgår det, at det nationale dommerråd og statsadvokatrådet står over for udfordringer som følge af ændringer, der begrænser deres rolle i udvælgelsen af dommere og statsadvokater²³. For så vidt angår dommere blev det antal point, som det nationale dommerråd kan tildele ansøgere på baggrund af samtalen, reduceret som følge af ændringerne fra 2018, hvilket mindskede rådets mulighed for at skelne mellem ansøgerne²⁴. I marts 2021 udarbejdede det nationale dommerråd en analyse af bestemmelserne i loven om udvælgelse af dommere og foreslog ændringer²⁵. Rådet understregede, at de nuværende bestemmelser om tildeling af point til kandidater i udvælgelsesproceduren forringer dets mulighed for at fungere som et uafhængigt og selvstændigt organ, der har til opgave at sikre retsvæsenets uafhængighed. Ifølge rådet efterlader det nuværende system, hvor de point, der er opnået på den statslige skole for embedsmænd i retsvæsenet, spiller en afgørende rolle i udvælgelsen af dommere, rådet uden nogen væsentlig rolle eller indflydelse i forbindelse med udvælgelsen af dommere. De nye forslag overvejer, hvordan rådets rolle i udvælgelsesprocessen kan forbedres. Rådet foreslog også forbedringer af rammen for disciplinærsager vedrørende dommere, navnlig med hensyn til frister. I denne forbindelse er de ressourcer, der er til rådighed for det nationale dommerråd og statsadvokatrådet, vigtige elementer i forbedringen af kvaliteten af arbejdet i begge råd.

Det nationale dommerråd og statsadvokatrådet modtog yderligere ressourcer til at kontrollere dommeres og statsadvokaters nyligt offentliggjorte indberetninger af aktiver. I januar 2021 blev dommeres og statsadvokaters indberetninger af aktiver offentliggjort online og gjort offentligt tilgængelige²⁶. Af rapporten om retsstatssituationen

²² CM/Rec(2010)12, punkt 47. Ifølge EU-retten kan inddragelsen af et organ som domstolsadministrationen i proceduren for udnævnelse af dommere bidrage til at gøre denne proces mere objektiv ved at begrænse den udøvende magts skønsmæssige beslutninger med hensyn til sådanne udnævnelser, forudsat at en sådan administration er tilstrækkelig uafhængig. Den Europæiske Unions Domstols dom i sag C-824/18 AB et al., præmis 124-127 og den deri nævnte retspraksis.

²³ Ændringer fra 2018 af loven om det nationale dommerråd.

Stillinger i domstolssystemet og anklagemyndigheden besættes i en meritbaseret proces baseret på et pointsystem, hvor der tages hensyn til to elementer. Det første er enten kandidatens endelige antal point i den nationale skole for dommere eller statsadvokater eller, hvis der er tale om placering af en eksisterende dommer ved en anden domstol, vurderingen af kandidatens juridiske arbejde. Det andet element er samtalen i det respektive råd. Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 3-4.

²⁴ Ændringerne begrænsede også antallet af kandidater, som rådet kan indkalde til samtale. Konsekvenserne af disse ændringer kunne ses i nogle af udnævnelsesprocedurerne i 2019 og 2020, hvor rådene stod over for udfordringer i forsøget på at undgå at reducere udnævnelsesproceduren til en mekanisk stemmeoptælling. Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 4.

²⁵ Det nationale dommerråd foreslog ændringer af loven om det nationale dommerråd, navnlig ved at øge antallet af point, der tildeles efter samtalen med kandidaten, til niveauet før ændringerne fra 2018, og revidere bestemmelserne om, hvilke ansøgere der kan indkaldes til samtale. Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

²⁶ Det ændrede system med indgivelse, gennemførelse, kontrol og offentliggørelse af rapporter om dommeres, statsadvokaters og vicesstatsadvokaters aktiver (indberetninger af aktiver) blev indført ved lov i 2018.

2020 fremgik det, at der er behov for støtte til elektroniske værktøjer og tilstrækkelige menneskelige ressourcer for at sikre, at det nationale dommerråd og statsadvokatrådet effektivt og hurtigt kan kontrollere indberetningerne, om muligt allerede inden de offentliggøres online. Begge råd er i færd med at tilslutte deres IKT-systemer til de kompetente myndigheders databaser²⁷. Tilslutningen vil, når den er gennemført, gøre det muligt at foretage en mere effektiv kontrol af aktiverne²⁸. Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2020 kan disse IKT-systemer ikke automatisk afsløre uoverensstemmelser mellem dommeres og statsadvokaters indberettede og faktiske aktiver. I april 2021 modtog rådene tre embedsmænd (én tjenestemand blev overført til statsadvokatrådet, og to blev overført til det nationale dommerråd), som midlertidigt blev overført fra ministeriet for retlige anliggender og offentlig forvaltning for at hjælpe med den manuelle kontrol af indberetninger af aktiver²⁹. En automatisk softwareløsning for begge råd med henblik på automatisk sammenligning af data forventes at blive indført inden udgangen af 2021. Yderligere forbedringer af softwareløsningen for begge råd og kommissionen til løsning af interessekonflikter (som har anvendt en softwareløsning siden 2018) vil efter planen først finde sted i 2024³⁰ i overensstemmelse med den nationale genopretnings- og resiliensplan.

Det nationale dommerråd, dommerrådene og efterforskningsmyndighederne reagerer på en række påståede etiske og disciplinære overtrædelser begået af dommere. I begyndelsen af 2021 blev flere hændelser, hvor dommere var involveret, og som angiveligt fandt sted i 2020 og 2021, udførligt omtalt i pressen og drøftet i offentligheden. Én hændelse involverede fem dommere, som angiveligt havde overtrådt restriktionerne i forbindelse med covid-19-pandemien. Præsidenten for den øverste domstol indledte en sag om overtrædelse af den retsetiske kodeks³¹. I marts konstaterede et dommerråd en overtrædelse vedrørende én dommer, mens et andet dommerråd ikke konstaterede nogen overtrædelser med hensyn til de resterende fire dommere. I en klage over alle fem afgørelser besluttede det etiske råd den 13. maj 2021, at alle fem dommere havde overtrådt den retsetiske kodeks som følge af brud på restriktionerne i forbindelse med covid-19-pandemien³². Den anden hændelse vedrørte påstande om manglende upartiskhed og upassende gaver til siddende dommere fra den mistænkte i en straffesag (en fremtrædende offentlig person), hvor præsidenten for den relevante domstol indledte disciplinærsager ved det nationale dommerråd. Sagerne

Dommere og statsadvokater skal indsende deres indberetninger af aktiver i elektronisk form, og oplysningerne om deres aktiver er offentligt tilgængelige og offentliggøres på rådets websteder, samtidig med at databeskyttelsesreglerne overholdes. Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 3-5, 17-18.

²⁷ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 3, 17. For at få adgang til databaser i andre institutioner (f.eks. skatteforvaltningen, finansforvaltningen, transportministeriet, landbrugsministeriet, matrikelregisteret) vil begge råd skulle indgå aftaler med hver institution, som specificerer, hvilke typer oplysninger der skal udveksles, og som indeholder bestemmelser om databeskyttelse.

²⁸ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

²⁹ Ministeriet for retlige anliggender og offentlig forvaltning afholdt i februar 2021 et trepartsmøde med repræsentanterne for kommissionen til løsning af interessekonflikter og det nationale dommerråd med det formål at udveksle erfaringer med indførelsen af IKT-programmerne. Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 18.

³⁰ Bekendtgjort i den nationale genopretnings- og resiliensplan, som den kroatiske regering forelagde den 18. maj 2021.

³¹ Den øverste domstol, anmodning fra præsidenten for den øverste domstol, 5. marts 2021.

³² The Ethics Council of the Supreme Court of the Republic of Croatia has decided on the complaints of judges in the procedure of assessing the existence of a violation of the Code of Judicial Ethics, pressemeddelelse af 31. maj 2021.

vedrørende dommere, herunder straffesagerne, er stadig i gang³³. Dommerrådene ved domstolene træffer afgørelse om overtrædelser af den retsetiske kodeks vedrørende dommerne ved disse domstole³⁴. Afgørelsen kan påklages til det etiske råd, som er et dommerpanel, der vælges af præsidenterne for alle dommerrådene³⁵. Afgørelser om disciplinære sanktioner over for dommere træffes af det nationale dommerråd og kan påklages til forfatningsdomstolen³⁶.

Kvalitet

Brugen af elektroniske kommunikationsværktøjer ved domstolene er stigende³⁷. Ifølge EU's resultattavle for retlige anliggender 2021 er informations- og kommunikationsteknologier (IKT) til sagsstyring og elektronisk kommunikation mellem domstole og parter stadig blandt de mindst udviklede i EU³⁸. Med hensyn til anvendelsen af IKT i sagsstyringen er indførelsen af det elektroniske sagsbehandlingssystem for de resterende domstole i gang, og det skal være operationelt inden udgangen af 2021³⁹. For så vidt angår elektroniske kommunikationsværktøjer er det elektroniske kommunikationssystem, som muliggør elektronisk udveksling af dokumenter med domstolene, blevet indført for handels-, distrikts- og byretterne, appeldomstolen i handelsretlige sager og den øverste domstol (kun civilretlige sager). I øjeblikket er de primære brugere af dette system advokater, notarer, retseksperter, sagkyndige og tolke samt insolvensbehandlere⁴⁰. Anvendelsen af det elektroniske kommunikationssystem steg i 2020, efter at loven gjorde elektronisk kommunikation obligatorisk for juridiske personer (borgerne har stadig mulighed for at vælge at bruge papir)⁴¹. Der er dog stadig plads til forbedringer, navnlig i straffesager. Selv om de tekniske forudsætninger for elektronisk kommunikation mellem statsadvokaterne og domstolene er til stede, vil der være behov for ændringer af strafferetsplejeloven, der efter planen vil finde sted i 2022⁴². Hvad angår elektronisk kommunikation mellem statsadvokaterne og politiet er der gennemført en testprocedure. Politiet sender tiltaler i sager om administrative lovovertrædelser til domstolene, men for at domstolene kan kommunikere elektronisk med politiet, er der behov for lovgivningsmæssige ændringer. Offentliggørelsen af domme afsagt af domstole i første og anden instans er fortsat meget begrænset⁴³. Det

³³ Den 9. juni 2021 blev tre dommere anholdt i forbindelse med de påståede korruptionsforbrydelser. Det skal bemærkes, at præsidenten for den relevante domstol også anmodede om en ny sikkerhedskontrol af de dommere, der behandler sager om korruption og organiseret kriminalitet ved denne domstol.

³⁴ Afgørelsen om, at der foreligger en etisk overtrædelse, indsættes i dommernes personlige mappe og fremsendes til den relevante retspræsident.

³⁵ Lov om domstolene, artikel 106, 107 og 107.a.

³⁶ Lov om det nationale dommerråd, artikel 62-79. En sammenligning af de myndigheder, der er involveret i disciplinærsager vedrørende dommere i alle medlemsstater, findes i figur 52-53, EU's resultattavle for retlige anliggender for 2020.

³⁷ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 4.

³⁸ Figur 40-47, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021.

³⁹ Ved fire forvaltningsdomstole i første instans og appeldomstolen i forvaltningsretlige sager. Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 9.

⁴⁰ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 8.

⁴¹ Ved udgangen af 2020 blev ca. 49 % af alle dokumenter i handelsretterne og 26 % af alle dokumenter i byretterne sendt og modtaget elektronisk. Oplysninger modtaget i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

⁴² Bekendtgjort i den nationale genopretnings- og resiliensplan, som den kroatiske regering forelagde den 18. maj 2021.

⁴³ Figur 46, EU's resultattavle for retlige anliggender 2021. Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 6-7.

elektroniske sagsbehandlingssystem forventes at blive opgraderet senest i 2023⁴⁴ med et særligt anonymiseringsmodul, der gør det muligt at offentliggøre domme på en offentligt tilgængelig og søgbar portal⁴⁵.

Det nationale dommerråd og statsadvokatrådene har fået tilført visse midlertidige ressourcer, men der er stadig mangel på menneskelige ressourcer. Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2020 har det nationale dommerråd og statsadvokatrådet betydelige beføjelser⁴⁶, men deres administrative kapacitet er stadig meget begrænset⁴⁷, og situationen er ikke blevet væsentligt forbedret. Mens begge råd i 2020 formelt har modtaget flere økonomiske ressourcer (25 % mere til det nationale dommerråd og 40 % mere til statsadvokatrådet sammenlignet med 2019), er anvendelsen af disse ressourcer til ansættelse af nyt personale udskudt som følge af restriktionerne i forbindelse med covid-19-pandemien. Indtil videre har rådene kun fået tilført visse midlertidige ressourcer til kontrol af dommeres og statsadvokaters indberetninger af aktiver⁴⁸.

En ny appeldomstol i straffesager påbegyndte sit arbejde som en specialiseret appeldomstol i straffesager. I januar 2021 påbegyndte appeldomstolen i straffesager sit arbejde som en specialret med kompetence til at træffe afgørelse i appelsager vedrørende afgørelser truffet af distriktsdomstole (der enten fungerer som domstole i straffesager i første eller anden instans)⁴⁹. Domstolen påbegyndte sit arbejde efter forfatningsdomstolens dom, som fastslog, at appeldomstolen i straffesager ikke sætter spørgsmålstegn ved den øverste domstols forfatningsmæssige stilling⁵⁰. Det nødvendige faglige og administrative personale samt retslokaler med det fornødne udstyr er blevet stillet til rådighed. Det nationale dommerråd udnævnte 11 ud af i alt 15 dommere som fastsat ved ministeren for retlige anliggender og offentlig forvaltnings afgørelse for denne domstol samt den nye præsident for domstolen⁵¹. Den nye domstol skal efter planen lette den øverste domstols arbejde som domstol i anden instans. Den øverste domstol vil kunne fokusere på de retlige spørgsmål i straffesager og fungere som domstol i tredje instans.

⁴⁴ Bekendtgjort i den nationale genopretnings- og resiliensplan, som den kroatiske regering forelagde den 18. maj 2021.

⁴⁵ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 8-9.

⁴⁶ Se fodnote 1 og 3 ovenfor.

⁴⁷ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 4-5.

⁴⁸ Se afsnittet om uafhængighed ovenfor.

⁴⁹ Strafferetsplejeloven, artikel 490, stk. 1 En dom truffet i anden instans kan kun appelleres til en domstol i tredje instans, hvis: 1) domstolen i anden instans har idømt en lang fængselsstraf eller stadfæstet den dom i første instans, hvorved en sådan straf blev idømt. 2) domstolen i anden instans omstødte dommen i første instans om frifindelse af tiltalte og afsagde dom, hvorved tiltalte blev kendt skyldig.

⁵⁰ I anmodningen om prøvelse af forfatningsmæssighed blev det bl.a. gjort gældende, at loven om domstole og strafferetsplejeloven i strid med forfatningen begrænsede den øverste domstols kompetence til at fungere som domstol i tredje instans og i strid med forfatningen fjerner kompetencen til at fungere som domstol i anden instans. Forfatningsdomstolen fastslog, at den lovgivende magt har skønsbeføjelse til at afgøre, hvilken domstol der skal afgøre, hvilke typer spørgsmål der skal behandles. Den anførte også, at de foranstaltninger, der anvendes af den øverste domstol til at sikre konsekvens i retspraksis, ikke vil blive bragt i fare, navnlig hvis den øverste domstol også inviterer præsidenten for appeldomstolen i straffesager til sine møder om konsekvens i retspraksis (i henhold til artikel 27 i loven om domstole). Forfatningsdomstolens dom af 3. november 2020, U-I-4658/2019.

⁵¹ De resterende fire dommerkandidater fik ikke et tilstrækkeligt antal stemmer i det nationale dommerråd, og den ledige stilling er ikke blevet genopslået, også set i lyset af, at antallet af sager ved domstolen i øjeblikket er lavt.

Effektivitet

Efterslæbet og varigheden af retssager faldt ved domstolene i anden instans og steg for det meste ved domstolene i første instans og er fortsat blandt de mest betydelige i EU⁵². Covid-19-pandemien samt de store jordskælv i Zagreb og Petrinja havde især en negativ indvirkning på effektiviteten ved domstolene i første instans, fortrinsvis på grund af forsinkede retsmøder, mens domstolene i anden instans og den øverste domstol, der hovedsagelig opererer på grundlag af skriftlige sagsakter, fortsatte med at arbejde med øget effektivitet⁵³. I 2020 var den gennemsnitlige varighed af retssager ved domstolene i første instans blandt de længste i EU og steg for det meste, idet den udgjorde 1 000 dage i handelsretlige sager (735 i 2019) og 705 dage i straffesager ved byretterne (691 i 2019), mens den faldt til 826 dage i civile retssager (854 i 2019)⁵⁴. Den gennemsnitlige varighed af retssager faldt for det meste ved distriktsdomstolene, hvor civile sager i anden instans kun varede 233 dage (258 i 2019), og straffesager varede 804 dage (930 i 2019). Ved domstolene i første instans faldt efterslæbet i handelsretlige sager med 13 % (sammenlignet med 2019), mens det i 2020 steg med 15 % i civile sager, med 12 % i forvaltningsretlige sager og med 9 % i straffesager. Ved distriktsdomstolene i anden instans faldt efterslæbet i civile sager med 22 % og med 9 % i straffesager. Varigheden af sager og efterslæbet i handelsretlige sager og civile sager faldt yderligere ved både appeldomstolen i handelsretlige sager og den øverste domstol. I begyndelsen af 2021 gik ministeriet for retlige anliggender og offentlig forvaltning i gang med at udarbejde handlingsplaner med henblik på at forbedre domstolenes effektivitet, hvilket indebærer, at der for hvert retsområde og specialretter skal udarbejdes en skræddersyet plan⁵⁵.

II. RAMME FOR BEKÆMPELSE AF KORRUPTION

Ministeriet for retlige anliggender og offentlig forvaltning er det centrale korruptionsforebyggende organ med en særlig enhed til koordinering af gennemførelsen af strategier til korruptionsbekæmpelse og dertil knyttede handlingsplaner. Det fungerer også som et centralt organ for udveksling af data om bekæmpelse af korruption. Rådet for forebyggelse af korruption (et rådgivende regeringsorgan bestående af repræsentanter for offentlige institutioner og ikke-statslige organisationer) og det nationale råd for overvågning af gennemførelsen af strategien til bekæmpelse af korruption aflægger rapport til parlamentet to gange om året. Kontoret til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (USKOK) er en særlig anklagemyndighed med ansvar for korruptionsforbrydelser, og politiets nationale kontor til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (PNUSKOK) er en særlig politiafdeling, der har til opgave at forebygge, opdage og

⁵² Figur 6-19, EU's resultattavle for retsområdet 2021.

⁵³ Den 2. november 2020 udstedte præsidenten for den øverste domstol en instruks til retspræsidenterne om at tilrettelægge arbejdet efter to modeller. Ifølge model A handler domstolene i første instans i alle typer sager inden for deres jurisdiktion i overensstemmelse med de epidemiologiske foranstaltninger og med henblik på at reducere antallet af personer i retsbygningerne, mens eksterne aktiviteter er begrænset til hastesager. Det anbefales at anvende elektronisk kommunikation, og det samme gælder retsmøder i anden instans ved hjælp af video- og audiokonferenceværktøjer. Ifølge model B, der anvendes efter godkendelse fra præsidenten for den øverste domstol i tilfælde af en ugunstig udvikling i den epidemiologiske situation, handler domstolene i første instans kun i hastesager, og kun dommere, der er tilknyttet sådanne sager, møder i retten. Retsmøderne i alle andre sager udsættes i 14 dage. Aktiviteter uden for retsbygningen suspenderes. I domstolene i anden instans fastsætter retspræsidenten tidsplanen for retsmøderne med anbefalet brug af video- og audiokonferenceværktøjer. Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 14.

⁵⁴ Data for 2020, justitsministeriet.

⁵⁵ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 11.

efterforske komplekse korruptionsrelaterede forbrydelser. Den nye appeldomstol i straffesager påbegyndte sit virke i 2021 som domstol i anden instans i korruptionssager, der retsforfølges af USKOK⁵⁶. Ombudsmandens kontor er i færd med at udvikle sin nye opgave med at administrere indberetninger fra whistleblowere.

Opfattelsen blandt eksperter og virksomhedsledere er, at korruptionsniveauet i den offentlige sektor stadig er højt. I Transparency Internationals korruptionsindeks for 2020 scorer Kroatien 47 ud af 100 og ligger som nr. 18 i EU og nr. 63 på verdensplan⁵⁷. Denne opfattelse er forværret⁵⁸ i løbet af de seneste fem år⁵⁹.

En ny strategi til bekæmpelse af korruption 2021-2030 er sendt i offentlig høring, mens den tidligere strategi er udløbet. Beslutningen om at indlede processen med at udarbejde den nye strategi blev truffet den 19. november 2020⁶⁰. Efter en intern høring er udkastet til strategien nu i offentlig høring⁶¹. Den nye strategi vil blive suppleret af treårige gennemførelsesplaner. Den første gennemførelsesplan forventes at dække 2022-2024, og udarbejdelsen vil først begynde efter vedtagelsen af strategien⁶². Ifølge myndighederne vil den omfattende strategi til bekæmpelse af korruption for 2021-2030 tage sigte på at tackle en lang række åbne spørgsmål ved at identificere de specifikke korruptionsområder, der skal styrkes, hvilket også understreges i internationale anbefalinger⁶³. De vigtigste fokusområder i strategien vil være forebyggelse⁶⁴, styrkelse af de institutionelle og retlige rammer for bekæmpelse af korruption, øget bevidsthed om skadevirkningerne af korruption blandt borgerne, øget gennemsigtighed i offentlige organers arbejde og forbedring af integritetssystemerne på en lang række prioriterede områder⁶⁵.

De institutionelle rammer for bekæmpelse af korruption har gennemgået en vis institutionel omstrukturering for at øge effektiviteten. Den 22. juli 2020 blev justitsministeriet og ministeriet for offentlig forvaltning lagt sammen til ministeriet for retlige anliggender og offentlig forvaltning⁶⁶. Denne nye struktur har til formål at forbedre arbejdet i sektoren for forebyggelse af korruption, som nu omfatter to nye organisatoriske enheder⁶⁷.

⁵⁶ For yderligere oplysninger om, hvordan appeldomstolen i straffesager fungerer, og forfatningsdomstolens dom af 3. november 2020, U-I-4658/2019, henvises til afsnittet om kvaliteten af retssystemet ovenfor.

⁵⁷ Transparency Internationals Corruption Perceptions Index 2020 (2021), s. 2-3. Opfattelsen af retsvæsenets uafhængighed kategoriseres som følger: lav (opfattelsen af korruption blandt eksperter og virksomhedsledere i den offentlige sektor er over 79), relativt lav (79-60), relativt høj (59-50) og høj (under 50).

⁵⁸ I 2015 var scoren på 51, mens den i 2020 var på 47. Scoren stiger/falder betydeligt, når den ændrer sig mere end 5 point, forbedres/forringes (ændrer sig med 4-5 point), er forholdsvis stabil (ændrer sig med 1-3 point) i de seneste fem år.

⁵⁹ Dataene fra Eurobarometerundersøgelsen om borgernes og virksomhedernes opfattelse af og erfaringer med korruption, som blev indberettet sidste år, ajourføres hvert andet år. De seneste data stammer fra Særlig Eurobarometerundersøgelse 502 (2020) og Flash Eurobarometer-undersøgelse 482 (2019).

⁶⁰ Strategien til bekæmpelse af korruption 2015-2020.

⁶¹ Forslag til udkast til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030 er blevet offentliggjort på regeringens portal for elektroniske høringer.

⁶² Skriftligt bidrag fra den kroatiske regering til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 12.

⁶³ Liste over internationale anbefalinger som nævnt i udkastet til strategien til bekæmpelse af korruption, s. 6.

⁶⁴ Strategien til bekæmpelse af korruption for 2015-2020 fokuserede på forebyggelse, se rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 9.

⁶⁵ Forslag til udkast til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030, p. 5.

⁶⁶ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 15.

⁶⁷ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 15. De to nye enheder er: tjenesten for strategisk planlægning, koordinering af gennemførelsen af nationale dokumenter og bevidstgørelse af

Desuden omfatter rådet for forebyggelse af korruption nu repræsentanter fra den nationale valgkommission, ombudsmanden og det centrale nationale kontor for udvikling af det digitale samfund. De menneskelige og økonomiske ressourcer er øget en smule på det seneste⁶⁸. Kommissionen til løsning af interessekonflikter har imidlertid et begrænset antal ansatte⁶⁹.

De lovgivningsmæssige rammer for bekæmpelse af korruption er endnu ikke blevet ændret. Afskaffelsen af politisk immunitet for medlemmer af regeringen blev bebudet i regeringens program for 2020-2024⁷⁰, men indtil videre er reglerne fortsat som anført i artikel 34 i loven om regeringen, som fastsætter immunitet for alle forbrydelser, der kan straffes med op til fem års fængsel. Bestikkelse straffes ifølge straffeloven med op til ti års fængsel, og de samme bestemmelser finder også anvendelse på udenlandske embedsmænd⁷¹. Det nuværende forslag til udkast til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030, som er under offentlig høring, indeholder en specifik milepæl med henblik på at forbedre rammerne for bekæmpelse af bestikkelse i internationale forretningstransaktioner⁷². I den forbindelse foreslås det i udkastet til strategien, at de lovgivningsmæssige rammer for immunitet for medlemmer af regeringen styrkes ved at udelukke immunitet for korruptionsforbrydelser, hvilket også anbefales af Greco⁷³.

Retsforfølgelsen og efterforskningen af korruptionssager på højt plan fortsætter, men på grund af langvarige retssager forsinkes dommene ofte. Den positive tendens med hensyn til efterforskning og retsforfølgelse af korruption fortsætter, også på lokalt plan⁷⁴. I 2020 rejste statsadvokaturen tiltale mod 84 personer (109 personer i 2019). I samme periode afsagde domstolene domme vedrørende 92 personer, hvoraf 78 blev dømt (85 %). Hvad angår sanktionerne for korruptionsforbrydelser blev 31 personer idømt fængselsstraffe (for 12 personer blev fængselsstraffen ændret til arbejde af hensyn til almenvellet), og 47 personer blev idømt betingede domme. I 2020 steg varigheden af de efterforskninger, der blev ledet af statsadvokaterne fra kontoret til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (USKOK) (på grund af sagernes kompleksitet og covid-19-pandemien). I kun ca. 28 % af USKOK-sagerne blev efterforskningen afsluttet inden for seks måneder (90 % i 2019). I ca. 35 % af sagerne varede efterforskningen op til et år, mens efterforskningen i de resterende 35 % af sagerne varede op til 18 måneder eller derover. Når sagerne når domstolene, udsættes flere sager om korruption på højt plan for langvarige procedurer, som forsinker domstolenes

offentligheden, og tjenesten for internationalt samarbejde og udvikling og forbedring af de normative rammer.

⁶⁸ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 15.

⁶⁹ Oplysninger leveret af kommissionen til løsning af interessekonflikter i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

⁷⁰ Kroatiens regering, regeringens program for 2020-2024, s. 45. Regeringens plan for lovgivningsmæssige aktiviteter for 2021 fastsætter for fjerde kvartal, at ændringerne skal behandles i overensstemmelse med arbejdsorganernes procedure. Denne lov har til formål at afskaffe regeringsmedlemmers immunitet for strafbare korruptionsforbrydelser, der retsforfølges af egen drift.

⁷¹ Artikel 293-294 kriminaliserer bestikkelse, men der er dog ingen klar henvisning til udenlandske embedsmænd. "Officiel person" er defineret i straffelovens artikel 89, stk. 3. OECD, Foreign Bribery Offence and the Enforcement in Eastern Europe and Central Asia, 2016, s. 69.

⁷² Forslag til udkast til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030, s. 30.

⁷³ GRECO Fifth Evaluation Round, Evaluation Report, 6. december 2019, punkt 99.

⁷⁴ I 2020 modtog statsadvokaturen strafferetlige anmeldelser vedrørende 1 230 formodede mistænkte for korruptionsforbrydelser, hvilket svarer til 72 % af de samlede strafferetlige anmeldelser, som USKOK modtog (i 2019 var der 1 003 mistænkte, hvilket svarer til 73 % af de samlede anmeldelser). Dette er en stigning på ca. 20 % i antallet af formodede mistænkte sammenlignet med de seneste år. Det skal bemærkes, at mere end 90 % af disse anmeldelser blev afvist, og at de fleste af dem kom fra borgere. Statsadvokaturen, rapport for 2020, 29. april 2021, s. 187-188.

afgørelser⁷⁵. Der er ikke iværksat klare tiltag til at afhjælpe den ineffektivitet i retssystemet, som blev beskrevet i rapporten om retsstatssituationen 2020. For at løse dette problem indeholder udkastet til strategien en målsætning om at forbedre de retlige rammer for retsforfølgelse af korruptionsforbrydelser med henblik på at fremskynde retssagerne⁷⁶. For så vidt angår de nuværende disponible ressourcer anførte USKOK, at det er vanskeligt at rekruttere nye statsadvokater, da ansøgerne ikke opfylder kravene til ekspertise⁷⁷. Ifølge både USKOK og politiets nationale kontor til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (PNUSKOK) fungerer samarbejdet om efterforskning og retsforfølgelse af korruption godt. De nationale myndigheder anførte, at de tilgængelige ressourcer anses for at være tilstrækkelige, og at særlige kurser i korruptionsbekæmpelse er tilgængelige online. Der er konstateret mangler med hensyn til tilgængeligheden af udstyr til at udføre komplekse efterforskningsaktiviteter⁷⁸. Ifølge udkastet til strategien vil PNUSKOK drage fordel af digitalisering og renovering på både nationalt og lokalt plan⁷⁹.

Der er gjort begrænset fremskridt med hensyn til at styrke de retlige rammer for forebyggelse af interessekonflikter siden rapporten om retsstatssituationen 2020⁸⁰. Af rapporten om retsstatssituationen 2020 fremgik det, at den retlige ramme for interessekonflikter skal forbedres for så vidt angår dens gennemførelse og for at sikre, at kommissionen til løsning af interessekonflikter har tilstrækkelige beføjelser til at pålægge afskrækkende sanktioner og varetage sin vigtige forebyggende rolle⁸¹. Selv om den retlige ramme for interessekonflikter ikke blev ændret, sigter forslaget til udkastet til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030 mod at forbedre den og giver nogle oplysninger om, hvad dette vil omfatte⁸². Afgørelser truffet af kommissionen til løsning af interessekonflikter har været genstand for en række domme afsagt af forvaltningsdomstolene og forfatningsdomstolen⁸³. F.eks. bekræftede appeldomstolen i forvaltningsretlige sager den 12. september 2019 for så vidt angår kommissionens beføjelser i henhold til artikel 5 i loven om forebyggelse af interessekonflikter kommissionens praksis og de sanktioner, den havde udstedt. Den 10. december 2020 afsagde appeldomstolen i forvaltningsretlige sager dom i appelsagen og fastslog under henvisning til bestemmelserne i artikel 5 i lov om forebyggelse af interessekonflikter, at kommissionen til løsning af interessekonflikter ikke har beføjelse til kun at pålægge sanktioner i tilfælde af en overtrædelse af principperne om offentlige embedsmænds adfærd⁸⁴. Spørgsmålet vedrører fortolkningen af artikel 5⁸⁵ og kommissionens mulighed for at pålægge offentlige embedsmænd sanktioner udelukkende på baggrund af

⁷⁵ I 2020 var den gennemsnitlige varighed af straffesager i første instans 733 dage ved byretterne og 804 dage ved distriktsdomstolene (der behandler alvorlige straffesager). Data fra ministeriet for retlige anliggender og offentlig forvaltning. Et eksempel på korruptionssager er Fimi-mediesagen, der har varet i 11 år.

⁷⁶ Forslag til udkast til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030, s. 32.

⁷⁷ Oplysninger udleveret af USKOK i forbindelse med landebesøget i Kroatien. F.eks. mangel på specialsoftware og kriminaltekniske værktøjer til undersøgelse af elektronisk udstyr.

⁷⁸ Oplysninger udleveret af PNUSKOK i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

⁷⁹ Forslag til udkast til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030, s. 36.

⁸⁰ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Kroatien, s. 10.

⁸¹ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Kroatien, s. 10.

⁸² Forslag til udkast til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030, p. 44-45.

⁸³ F.eks. forfatningsdomstolens dom af 2. juli 2019, U-III-673/2018. Denne dom omstødte dommene afsagt af forvaltningsdomstolen og appeldomstolen i forvaltningsretlige sager bl.a. med den begrundelse, at domstolene ikke muliggjorde en effektiv domstolskontrol.

⁸⁴ Appeldomstolen i forvaltningsretlige sagers dom af 10. december 2020, Usž — 2745/18-5.

⁸⁵ Artikel 5 i loven henviser til de principper, som offentlige embedsmænd skal overholde ved udførelsen af deres offentlige opgaver — idet de handler ærligt, samvittighedsfuldt, ansvarligt og upartisk og bevarer deres troværdighed og værdighed.

denne bestemmelse⁸⁶. Konsekvenserne af denne dom er vigtige, da den regulerer sanktionsbeføjelserne for kommissionen til løsning af interessekonflikter⁸⁷. Europarådets Sammenslutning af Stater mod Korruption (Greco) undersøgte beføjelserne for kommissionen til løsning af interessekonflikter og understregede, at kommissionen kun kan fastslå, hvorvidt der foreligger en overtrædelse, men ikke pålægge sanktioner for så vidt angår lovens artikel 2 og 5⁸⁸. I denne forbindelse anbefalede Greco at revidere de tilgængelige sanktioner for overtrædelser af loven om forebyggelse af interessekonflikter for at sikre, at alle overtrædelser har passende konsekvenser. Civilsamfundet udtrykte bekymring over den mulige begrænsning af kommissionens sanktionsbeføjelser efter appeldomstolen i forvaltningsretlige sagers afgørelse⁸⁹. Kommissionen til løsning af interessekonflikter har udtrykt bekymring over inkonsekvent retspraksis og har foreslået statsadvokaturen at indlede den ekstraordinære prøvelse af appeldomstolen i forvaltningsretlige sagers dom ved den øverste domstol med henblik på at omstøde denne dom, hvilket statsadvokaturen afviste den 14. maj⁹⁰. Den 27. maj 2021 afsagde appeldomstolen i forvaltningsretlige sager endnu en dom vedrørende lovens artikel 5, som stadfæstede forvaltningsdomstolens dom af 19. december 2020⁹¹.

Der mangler etiske regler for medlemmer af regeringen og medlemmer af parlamentet, og "svingdørsproblematikker" er kun delvist reguleret som anført i rapporten om retsstatssituationen 2020⁹². Manglen på en etisk kodeks for medlemmer af regeringen⁹³ og medlemmer af parlamentet⁹⁴ blev bemærket af Greco⁹⁵, og nogle skridt er taget til at efterkomme disse anbefalinger⁹⁶. Reglerne for svingdørsfænomenet er ikke blevet skærpet og

⁸⁶ Ifølge afgørelsen fra appeldomstolen i forvaltningsretlige sager kan kommissionen til løsning af interessekonflikter kun pålægge sanktioner i overensstemmelse med listen over overtrædelser i artikel 42 i samme lov, og bestemmelserne i artikel 5 er ikke medtaget på denne liste. Appeldomstolen i forvaltningsretlige sagers dom af 10. december 2020, Usz — 2745/18-5.

⁸⁷ Samtidig kan lignende igangværende procedurer i kommissionen til løsning af interessekonflikter blive påvirket af højforvaltningsdomstolens afgørelse.

⁸⁸ Greco, Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, 24. marts 2020, punkt 92.

⁸⁹ GONG, Letter to GRECO: The Commission must not be destroyed, 4. februar 2021.

⁹⁰ Den 3. februar 2021 udsendte appeldomstolen i forvaltningsretlige sager en pressemeddelelse om sin retspraksis vedrørende interessekonflikter, hvori den fastslog, at forvaltningsdomstolene har kompetence til at vurdere lovligheden af afgørelser truffet af kommissionen til løsning af interessekonflikter og sikre lovligheden, men også til at yde retlig beskyttelse af fysiske og juridiske personers og andre parter rettigheeder og retlige interesser, som er blevet krænkede af offentlige organers individuelle afgørelser eller handlinger. Domstolen bemærkede også, at bekæmpelsen af korruption ikke betyder, at domstolene ukritisk og ubetinget skal vurdere alle kommissionens afgørelser som lovlige, da dette ville gøre den ovennævnte rolle som forvaltningsdomstol i forbindelse med kontrollen af lovligheden af offentlige organers afgørelser meningsløs. Appeldomstolen i forvaltningsretlige sager, pressemeddelelse af 3. februar 2021.

Den 14. maj 2021 afviste statsadvokaturen kommissionens initiativ vedrørende den dom, som appeldomstolen i forvaltningsretlige sager afsagde i december 2020, da den pågældende person, borgmesteren i Zagreb, siden er afgået ved døden.

⁹¹ Appeldomstolen i forvaltningsretlige sagers dom af 27. maj 2020, Usz — 2889/20-2.

⁹² Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 11.

⁹³ Greco, Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, 24. marts 2020, s. 15-16.

⁹⁴ Greco, Fourth Evaluation Round: Fourth Evaluation Round, Addendum to the Second Compliance Report Croatia, Addendum to the Second Compliance Report Croatia, 21. oktober 2020, s. 3.

⁹⁵ Det forberedende arbejde med at fastlægge den etiske kodeks for medlemmer af parlamentet og den etiske kodeks for medlemmer af regeringen er i gang.

⁹⁶ Den arbejdsgruppe, der har til opgave at udarbejde den etiske kodeks for medlemmer af parlamentet, sendte udkastet til udvalget for forfatningen, forretningsordenen og det politiske system efter drøftelse på formandskabets møde.

har fortsat et snævert anvendelsesområde⁹⁷. Greco anser bestemmelsen om, at embedsmænd ikke må acceptere ansættelse i den private sektor i en periode på 12 måneder efter den offentlige embedsperiodes ophør⁹⁸, for at være for kort og anbefaler også, at kommissionen til løsning af interessekonflikter får en mæglerrolle på dette område.

Der er indført en etisk kodeks for tjenestemænd på statsligt plan, men der mangler i vid udstrækning etiske kodekser på lokalt og regionalt plan. Den etiske kodeks for tjenestemænd på statsligt plan har været gældende siden 2011⁹⁹. På lokalt plan har tjenestemænd imidlertid kun deres egen etiske kodeks, hvis de lokale/regionale myndigheder har vedtaget en kodeks¹⁰⁰. Ifølge udkastet til forslaget til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030 er der 142 gældende etiske kodekser på lokalt og regionalt myndighedsplan. Ifølge strategien forventes dette tal at stige til 576 i 2030.

Siden rapporten om retsstatssituationen 2020 er der sket en række fremskridt med hensyn til lobbyvirksomhed, hvor der stadig mangler at blive indført omfattende lovgivning¹⁰¹. Regeringens program for 2020-2024 og udkastet til forslag til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030 indeholder planer om vedtagelse af omfattende lovgivning. Justitsministeriet har nedsat en arbejdsgruppe til dette formål¹⁰². Behovet for at regulere lobbyvirksomhed blev også fremhævet af Greco, da dens anbefalinger på dette område stadig ikke er gennemført¹⁰³.

Der er indgivet et stort antal klager i forbindelse med offentlige udbudsprocedurer, som stadig er et højrisikoområde hvad angår korruption. I forslaget til udkastet til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030 udpeges offentlige udbud som et område, der er sårbart over for korruptionsrisici¹⁰⁴. Den nationale kommission for tilsyn med offentlige udbudsprocedurer er et uafhængigt beslutningstagende organ (domstol), der er ansvarlig for at behandle klager vedrørende offentlige udbud¹⁰⁵. Kommissionens arbejdsbyrde er steget i årenes løb. I 2020 var 66 % af offentlige udbud genstand for en klageprocedure ved den

⁹⁷ Greco, Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, s. 25.

⁹⁸ Det fremgår af artikel 20 i loven om forebyggelse af interessekonflikter, at embedsmænd ikke må acceptere ansættelse i en enhed, som de har haft direkte kontakt med, i en periode på 12 måneder efter embedsperiodens ophør.

⁹⁹ Etički kodeks državnih službenika, statstidende 40/201.

¹⁰⁰ Forslag til udkast til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030, s. 64.

¹⁰¹ Manglen på sådanne detaljerede regler for medlemmer af parlamentet og de vigtige udøvende funktioner blev allerede bemærket i rapporten om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 11.

¹⁰² Skriftligt bidrag fra den kroatiske regering i forbindelse med landebesøget i Kroatien, udkast til forslag til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030, s. 46, og Kroatiens regeringsprogram for 2020-2024, s. 45. Arbejdsgruppen vil bestå af repræsentanter for den kroatiske regering, statsadvokaturen, informationskommissæren, kommissionen til løsning af interessekonflikter, agenturet for beskyttelse af personoplysninger, den kroatiske sammenslutning af lobbyister, civilsamfundsorganisationerne Transparency International og GONG samt akademikere. Den kroatiske arbejdsgiverforening og fagforeningerne kan også indbydes til at deltage i arbejdsgruppen.

¹⁰³ Greco, Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, 24. marts 2020, s. 20.

¹⁰⁴ Forslag til udkast til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030, s. 23.

¹⁰⁵ I henhold til artikel 8 i loven om den nationale kommission for tilsyn med offentlige udbudsprocedurer foreslår regeringen på baggrund af offentlige stillingsopslag kandidater til parlamentet til udnævnelse som medlemmer af den nationale kommission uden inddragelse af et uafhængigt organ. Parlamentet træffer også afgørelse om medlemmernes eventuelle disciplinære ansvar.

nationale kommission for tilsyn med offentlige udbudsprocedurer¹⁰⁶. Den afgørende rolle, som den nationale kommission for tilsyn med offentlige udbudsprocedurer spiller, anerkendes også i udkastet til strategien til bekæmpelse af korruption, som indebærer en yderligere styrkelse af dens retlige rammer¹⁰⁷. Det er vigtigt, at reformen af den nationale kommission sikrer dens uafhængighed, navnlig med hensyn til dens medlemmers udnævnelse og disciplin, i overensstemmelse med EU-retten og under hensyntagen til Europarådets anbefalinger¹⁰⁸. Ifølge forslaget til udkastet til strategien for 2021-2030 vil de lovgivningsmæssige rammer for offentlige udbud også blive forbedret ved at styrke tilsynsmekanismen og procedurernes gennemsigtighed¹⁰⁹.

Ombudsmandens kontor er begyndt at modtage eksterne indberetninger fra whistleblowere. Efter vedtagelsen af loven om beskyttelse af personer, der indberetter uregelmæssigheder¹¹⁰, har ombudsmandens kontor siden 2019 kunnet modtage indberetninger om mulige tilfælde af embedsmisbrug og forsømmelse. Ifølge ombudsmandens kontor blev der behandlet 45 klager i 2020¹¹¹. I samme periode blev der opdaget adskillige højtprofilerede sager om korruption efter indberetninger fra whistleblowere¹¹².

For at mindske risikoen for korruption på udbudsområdet under covid-19-pandemien er der gennemført nye særlige kurser for embedsmænd¹¹³. Hvad angår retsforfølgelsen blev kun nogle få aktiviteter i statsadvokaturen forsinket på grund af pandemien, og de retshåndhævende myndigheder arbejdede i toholdsskift for at minimere kontaktrisiko¹¹⁴. Desuden udstedte ministeriet for økonomi og bæredygtig udvikling specifikke anbefalinger med henblik på at styrke systemet for offentlige udbud i forbindelse med pandemien¹¹⁵.

¹⁰⁶ Oplysninger leveret af den nationale kommission for tilsyn med offentlige udbudsprocedurer i forbindelse med landebesøget i Kroatien. Årsberetningen for 2020 for den nationale kommission for tilsyn med offentlige udbudsprocedurer foreligger endnu ikke.

¹⁰⁷ Forslag til udkast til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030, s. 49.

¹⁰⁸ CM/Rec(2010)12, punkt 66 og 69. I henhold til EU-retten indebærer uafhængighedskravet, at disciplinærordningen for dommere skal indeholde de nødvendige garantier for at forhindre, at ordningen anvendes som et system til politisk kontrol med indholdet af retsafgørelser. F.eks. Den Europæiske Unions Domstol, dom af 24. juni 2019, Kommissionen mod Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, præmis 77, dom af 25. juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, dom af 5. juli 2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, og kendelse af 12. februar 2019, RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110.

¹⁰⁹ Forslag til udkast til strategien til bekæmpelse af korruption for 2021-2030, s. 51.

¹¹⁰ Lov om beskyttelse af personer, der indberetter uregelmæssigheder.

¹¹¹ 13 af disse blev indgivet i 2019, men sagerne fortsatte i 2020.

¹¹² Telegram, *Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove*, 12. januar 2021, Večernji list, *Dosje o Bandićevoj poskupjelost žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete...*, 29. november 2020, Večernji list, USKOK i PNUSKOK provode izvide o sljemenskoj žičari, 27. november 2020.

¹¹³ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 24.

¹¹⁴ Oplysninger leveret af PNUSKOK i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

¹¹⁵ Anbefaling fra ministeriet for økonomi, iværksætteri og håndværk om fastsættelse og udstedelse af udbudsgarantier i den nye situation forårsaget af udbruddet af covid-19 (<http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=7221>), og anbefaling fra ministeriet for økonomi, iværksætteri og håndværk vedrørende gennemførelsen af en offentlig udbudsprocedure i den nye situation forårsaget af udbruddet af covid-19 (<http://www.javnabava.hr/default.aspx?id=7220>).

III. MEDIEPLURALISME OG MEDIEFRIHED

Ytrings- og informationsfriheden er nedfældet i forfatningen¹¹⁶, mens mediepluralismen sikres af forskellige love, navnlig loven om elektroniske medier og medieloven. De sikrer den uafhængige medietilsynsmyndighed, agenturet for elektroniske medier (AEM), og garanterer, at oplysninger om medieejerskab er tilgængelige for offentligheden. Der findes en generel ramme for adgang til oplysninger og offentlige dokumenter¹¹⁷. Revisionen af loven om elektroniske medier venter på at blive vedtaget for at gennemføre det reviderede direktiv om audiovisuelle medietjenester (AVMS-direktivet)¹¹⁸. Regeringen agter desuden at ajourføre anden søjle i den kroatiske medielovramme, medieloven, med et forslag, der forventes inden udgangen af 2021¹¹⁹.

Der er planer om nye kvalifikationskrav for mulige medlemmer af det styrende organ for agenturet for elektroniske medier. Agenturet ledes af en direktør, der også leder rådet for elektroniske medier, som er agenturets styrende organ. Dets økonomiske uafhængighed er sikret, da den er knyttet til indtægterne fra elektroniske medietjenester¹²⁰. Medlemmerne af rådet udnævnes af parlamentet ved simpelt flertal efter indstilling fra regeringen på baggrund af en offentlig indkaldelse af ansøgninger¹²¹. Det forhold, at rådets medlemmer kan genudnævnes for flere femårige embedsperioder, og det parlamentariske flertals afgørende indflydelse på udnævnelsen af organet er blevet fremhævet som en potentiel trussel mod tilsynsmyndighedens politiske uafhængighed¹²². Med udkastet til loven om elektroniske medier agter regeringen at indføre yderligere krav med hensyn til uddannelse, kvalifikationer og erhvervserfaring for potentielle medlemmer af rådet¹²³.

Der er ikke noget uafhængigt, selvregulerende medieråd, der repræsenterer både presse- og nyhedsmediesektoren samt bladhuse og journalistforbund. Det kroatiske journalistforbunds etiske kodeks for selvregulering er begrænset til de journalister, der er repræsenteret i forbundet, og synes ikke at være tilstrækkeligt anerkendt til at beskytte

¹¹⁶ Kroatiens forfatning, artikel 38.

¹¹⁷ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien.

¹¹⁸ Direktiv (EU) 2018/1808 af 14. november 2018 om ændring af direktiv 2010/13/EU om samordning af visse love og administrative bestemmelser i medlemsstaterne om udbud af audiovisuelle medietjenester (direktiv om audiovisuelle medietjenester) i betragtning af de ændrede markedsforskel.

¹¹⁹ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 28.

I det internationale pressefrihedsindeks for 2021 ligger Kroatien nr. 56 på verdensplan og nr. 22 blandt EU-medlemsstaterne (Journalister uden Grænser, Kroatien). Observatoriet for mediepluralisme 2021 (MPM 2021) peger på mellemløse risici inden for grundlæggende beskyttelse, social inklusion og politisk uafhængighed samt en høj risiko for markedspluralismeindikatoren (Observatoriet for Mediepluralisme 2021, s. 8).

¹²⁰ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 9. Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 10.

¹²¹ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 28.

¹²² Bidrag fra Centre for Peace Studies og Croatian Platform for International Citizen Solidarity til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 3-4, rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 13. Bidrag fra det kroatiske journalistforbund og de kroatiske journalisters fagforening til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 14-15. Det skal bemærkes, at tre medlemmer af rådet indtil nu er blevet genudnævnt på baggrund af forskellige parlamentariske flertal.

¹²³ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 28.

journalister i praksis¹²⁴. Ministeriet for kultur og medier overvejer at støtte oprettelsen af et uafhængigt, selvregulerende medieråd i forbindelse med forslaget til en ny medielov¹²⁵.

Der er planlagt yderligere forbedringer af rammen for gennemsigtighed med hensyn til oplysninger om medieejerskab. I sit udkast til den reviderede lov om elektroniske medier agter regeringen at gøre de tilgængelige oplysninger mere omfattende ved at kræve, at der medtages et uddrag af ejerregistret, og at elektroniske publikationer registreres¹²⁶. Oplysninger om medieejerskab vedrørende audiovisuelle og digitale medier er i øjeblikket tilgængelige på webstedet for agenturet for elektroniske medier. Oplysninger om trykte medier indsamles af handelskammeret og offentliggøres i statstidende¹²⁷. MPM 2021's indikator for gennemsigtighed med hensyn til medieejerskab viser en mellemhøj risiko og påpeger, at den nuværende ramme gør det muligt at skjule den reelle ejers identitet¹²⁸. Interessenterne hævder, at det register, der føres af agenturet for elektroniske medier, kan være mangelfuldt for så vidt angår dækningen af elektroniske publikationer¹²⁹. Ifølge MPM 2021 har de førende medier i Kroatien store markedsandele i forskellige markedssegmenter¹³⁰.

Selv om der findes grundlæggende regler for statslig annoncering¹³¹, oplyser interessenterne, at statslig annoncering ofte underminerer mediernes politiske uafhængighed, navnlig på lokalt plan¹³². Loven om elektroniske medier fastsætter, at offentlige institutioner og overvejende statsejede myndigheder skal bruge 15 % af deres årlige midler, som er øremærket til fremme af deres tjenester eller aktiviteter, på annoncering i regionale eller lokale tv- eller radioprogrammer¹³³. I MPM 2021 konkluderes det, at inden for den nuværende ramme "*[er] radio- og TV-selskaberne ofte afhængige af regional og lokal politik, mens aviserne ofte støtter politikker og synspunkter, som er i overensstemmelse med ejernes politiske overbevisning*"¹³⁴. Navnlig anses regionale og lokale medier ofte for at være stærkt afhængige af annoncering fra lokale myndigheder, hvilket kan underminere den redaktionelle uafhængighed¹³⁵.

¹²⁴ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 11.

¹²⁵ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 28.

¹²⁶ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 30.

¹²⁷ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Kroatien, bidrag fra det kroatisk journalistforbund og de kroatisk journalisters fagforening til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 17.

¹²⁸ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 10. Observatoriet for mediepluralisme viser en høj risiko for de relaterede indikatorer for koncentrationen af nyhedsmedier og onlineplatforme, håndhævelse af konkurrencereglerne og mediernes levedygtighed.

¹²⁹ Bidrag fra Centre for Peace Studies og Croatian Platform for International Citizen Solidarity til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 5.

¹³⁰ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 10-11. Ifølge de data, der blev vurderet i observatoriet for mediepluralisme, tegnede "[d]e fire største ejere af audiovisuelle medier sig for 96 % af markedet i 2019. I 2020 tegnede de fire største ejere af audiovisuelle medier sig for 56 % af seertallet. De fire største ejere af radiostationer havde en markedsandel på 70 % i 2019 og 39 % af lyttertallet i 2020. De fire største avisejere havde en markedsandel på 71 % i 2019" (Observatoriet for mediepluralisme, s. 10).

¹³¹ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 13.

¹³² Bidrag fra det kroatisk journalistforbund og de kroatisk journalisters fagforening til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 16-17. Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

¹³³ Udkastet til en revideret lov om elektroniske medier har til formål at udvide dette til også at omfatte elektroniske publikationer (med en forpligtelse til at offentliggøre relevante oplysninger online).

¹³⁴ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 12.

¹³⁵ Bidrag fra det kroatisk journalistforbund og de kroatisk journalisters fagforening til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 16-17. Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

De kroatiske myndigheder traf visse mediespecifikke foranstaltninger for at afbøde virkningerne af covid-19-pandemien. Avissalget og annonceindtægterne faldt som følge af pandemien, og mange medier sænkede lønningerne og afskedigede medarbejdere¹³⁶. Freelancejournalister har været særligt hårdt ramt¹³⁷. Ifølge de kroatiske journalisters fagforening er journalisternes arbejdsvilkår blevet væsentligt forringet under pandemien¹³⁸. Medievirksomheder kunne gøre brug af regeringens generelle hjælpeprogrammer. Som reaktion på interessenternes anmodninger om bistand udsendte regeringen en offentlig opfordring via agenturet for elektroniske medier om støtte til freelancejournalister og deltidsansatte i mediebranchen¹³⁹.

Adgangen til oplysninger er sikret ved lov, men der er fortsat betydelige forsinkelser i de offentlige myndigheders behandling af anmodninger fra journalister¹⁴⁰. Gennemførelsen af loven om retten til adgang til oplysninger¹⁴¹ varetages af informationskommissæren og dennes kontor. I et betydeligt antal tilfælde er det nødvendigt, at informationskommissærens kontor griber direkte ind for at sikre opfølgning på journalisters anmodninger om adgang til oplysninger¹⁴². MPM 2021 viser en mellemhøj risiko i forbindelse med beskyttelsen af retten til information¹⁴³. Greco har anbefalet, at der træffes foranstaltninger til at styrke håndhævelsen af afgørelser truffet af informationskommissæren i overensstemmelse med loven¹⁴⁴.

Der findes en retlig ramme for beskyttelse af journalister, men journalister udsættes stadig for hadefulde udtalelser og trusler, både online og offline¹⁴⁵. En række fremtrædende sager har vedrørt verbale angreb fra politikere mod journalister, hvilket har understreget spændingerne i forholdet mellem nogle politikere og medierne¹⁴⁶. Desuden gav interessenterne udtryk for alvorlige bekymringer med hensyn til det kroatiske public service-selskabs påståede afskedigelse af eller trusler om afskedigelse af repræsentanterne for de kroatiske journalisters fagforening og det kroatiske journalistforbund¹⁴⁷. Siden oktober 2020

¹³⁶ Oplysninger udleveret af de kroatiske journalisters fagforening i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

¹³⁷ Journalister uden Grænser, Kroatien, oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

¹³⁸ Oplysninger udleveret af de kroatiske journalisters fagforening i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

¹³⁹ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 29, oplysninger udleveret af det kroatiske ministerium for kultur og medier i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

¹⁴⁰ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 9, rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 15, bidrag fra det kroatiske journalistforbund og de kroatiske journalisters fagforening til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 20.

¹⁴¹ Lov om retten til adgang til oplysninger.

¹⁴² Bidrag fra det kroatiske journalistforbund og de kroatiske journalisters fagforening til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 20, oplysninger udleveret af informationskommissærens kontor i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

¹⁴³ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 9.

¹⁴⁴ Greco, Fifth evaluation round — Evaluation Report on Croatia on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, 24. marts 2020, s. 19.

¹⁴⁵ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om retsstatssituationen i Kroatien, s. 14, Journalister uden Grænser, Kroatien, Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed, platform til kortlægning af mediefrihed, Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 15.

¹⁴⁶ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Kroatien, Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed, platform til kortlægning af mediefrihed, Europarådet, platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed (2021), Croatian President Milanovic verbally attacked HRT journalists, nr. 89/2021.

¹⁴⁷ Europarådet, platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed (2021), President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal, nr. 40/2021, det kroatiske

har Europarådets platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed registreret fem indberetninger vedrørende begivenheder i Kroatien, navnlig vedrørende tilfælde af trusler eller fornærmelser mod journalister samt en retssag om bagvaskelse mod et medie¹⁴⁸. Selv om der var tilfælde af fysiske angreb på journalister i 2020, synes dette ikke at være et udbredt problem, og politimyndighederne følger op på sådanne sager¹⁴⁹.

Strategiske retssager mod offentligt engagement (SLAPP) rettet mod journalister giver stadig anledning til alvorlige bekymringer¹⁵⁰. En undersøgelse foretaget af det kroatiske journalistforbund i april 2021 viste, at der er 924 verserende retssager mod journalister og medierne i Kroatien¹⁵¹ (sammenlignet med 905 i 2020¹⁵²). Forbundet understreger, at disse retssager har stor indvirkning på de berørte medier og navnlig truer mindre, lokale mediers og freelancejournalisters eksistens¹⁵³. Eksempler på sådanne sager omfatter retssager mod journalister anlagt af fremtrædende politikere eller offentlige embedsmænd¹⁵⁴. Domstolene giver de berørte journalister medhold¹⁵⁵, men SLAPP'er udgør en betydelig økonomisk risiko for journalister og kan have en vigtig intimiderende effekt. Mange af SLAPP-sagerne mod journalister er baseret på anklager om bagvaskelse¹⁵⁶. Interessenter har opfordret regeringen til at tage spørgsmålet op, herunder til at afkriminalisere bagvaskelse¹⁵⁷. De kroatiske myndigheder har nedsat en ekspertgruppe, der skal rådgive om politiske initiativer til bekæmpelse af SLAPP'er.

IV. ANDRE INSTITUTIONELLE SPØRGSMÅL VEDRØRENDE DEN DEMOKRATISKE KONTROL OG BALANCE

Kroatien har et parlamentarisk etkammersystem, hvor forfatningsdomstolen kan foretage efterfølgende forfatningsmæssig prøvelse, herunder i konkrete sager baseret på en forfatningsmæssig klage. Lovforslag kan fremsættes af alle medlemmer af parlamentet eller

journalistforbund, Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom, 13. marts 2021.

¹⁴⁸ Europarådet, platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed. I skrivende stund har de kroatiske myndigheder afgivet svar på tre ud af fem sager (de seneste to sager blev registreret i henholdsvis april og maj 2021). Fire af sagerne faldt ind under kategorien "chikane og intimidering af journalister", og én sag blev kategoriseret under "Andre handlinger, der har en begrænsende virkning på mediefriheden".

¹⁴⁹ Bidrag fra Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 9, oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

¹⁵⁰ Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Kroatien, Bidrag fra Human Rights House Zagreb til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 8.

¹⁵¹ Det kroatiske journalistforbund, At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia, 16. april 2021.

¹⁵² Det kroatiske journalistforbund, CJA's undersøgelse: Over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia, 1. maj 2020.

¹⁵³ Det kroatiske journalistforbund, At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia, 16. april 2021.

¹⁵⁴ F.eks. Europarådet, platform til fremme af beskyttelse af journalistik og journalisters sikkerhed (2021), Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o., nr. 80/2021, Det Europæiske Center for Presse- og Mediefrihed, platform til kortlægning af mediefrihed, det kroatiske journalistforbund, At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia, 16. april 2021.

¹⁵⁵ Journalister uden Grænser, Kroatien. Oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

¹⁵⁶ Observatoriet for mediepluralisme 2021, s. 9, det kroatiske journalistforbund, At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia, 16. april 2021, oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

¹⁵⁷ Bidrag fra det kroatiske journalistforbund og de kroatiske journalisters fagforening til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 18, oplysninger indhentet i forbindelse med landebesøget i Kroatien.

regeringen. Folkeombudsmanden, som er ansvarlig for at fremme og beskytte menneskerettigheder og frihedsrettigheder, informationskommissæren og ombudsmanden for ligestilling¹⁵⁸, der varetager rollen som ligestillingsorgan, er alle uafhængige organer, der spiller en rolle i systemet med den demokratiske kontrol og balance.

Selv om offentlige høringer indgår i lovgivningsprocedurerne, opfatter interessenterne borgernes deltagelse som formalistisk snarere end materiel. Offentlige høringer gennemføres via den centrale nationale portal for elektroniske høringer. Kontoret for offentlig lovgivning koordinerer offentlige høringer og forvalter portalen for elektroniske høringer. Antallet af offentlige høringer, der blev gennemført i løbet af et år, har for det meste været stigende¹⁵⁹. Som led i sine regelmæssige aktiviteter overvågede informationskommissærens kontor, hvordan høringerne blev gennemført i 2020¹⁶⁰. Som i de foregående år vedrørte uregelmæssighederne oftest varigheden af høringen og manglende begrundelse for at afkorte fristen. Desuden vedrører klagerne også den manglende offentliggørelse af rapporten om den gennemførte høring og den manglende vedtagelse eller manglende offentliggørelse af offentlige høringsplaner. Desuden opfatter interessenterne de offentlige høringer, herunder med civilsamfundet og NGO'erne, som formalistiske snarere end materielle¹⁶¹. I 2021 er der planlagt forbedringer af portalen for elektroniske høringer, primært med henblik på at udvide og opgradere de eksisterende funktioner.

Det er planen, at gennemførelsen af lovgivningen skal forbedres. I marts 2021 indledte kontoret for offentlig lovgivning et teknisk støtteprojekt¹⁶² for at forbedre den analytiske kapacitet til at anvende passende metodiske redskaber og processer til gennemførelse af forudgående og efterfølgende konsekvensanalyse (RIA). Projektet vil udbrede anvendelsen af relaterede metoder og processer i de mest relevante offentlige organer ved at gennemføre kurser blandt nøgleaktører og interessenter i konsekvensanalysesystemet, f.eks. ressortministerier. Målet er at forbedre den overordnede kapacitet og de lovgivningsmæssige resultater, men der kan fortsat være problemer med manglende medtagelse af sekundær lovgivning og begrænsede ressourcer på lokalt og regionalt plan¹⁶³. Der er også fortsat mangler i gennemførelsen af konsekvensanalyserne. Konsekvensanalyserne gennemføres hovedsagelig af ministerierne, mens kontoret for offentlig lovgivning tilbyder kurser i metoder og udarbejdelse af lovgivning. Kontoret for offentlig lovgivnings mandat er begrænset til kontrol af konsekvensanalyser af primær lovgivning. Som følge heraf bliver

¹⁵⁸ Det skal bemærkes, at embedsperioden for ombudsmanden for ligestilling mellem mænd og kvinder kan bringes til ophør, hvis hans eller hendes årsberetning forkastes i parlamentet.

¹⁵⁹ I 2019 blev der afholdt i alt 1 031 offentlige høringer, og antallet er steget i årenes løb (i 2012 var der kun 144 høringer). I 2020 blev der gennemført i alt 761 høringer via portalen, som 7 211 brugere deltog i. Der blev modtaget i alt 21 798 kommentarer, og i maj 2021 var 3 321 af disse blevet accepteret, 2 057 var blevet delvist accepteret, 4 902 var blevet afvist, 10 519 var blevet taget til efterretning, og 999 var ikke blevet besvaret. I 2020 var den gennemsnitlige varighed af høringer for alle typer lovgivning 17 dage. Data fra det statslige lovgivningskontor.

¹⁶⁰ (<https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/>)

¹⁶¹ Bidrag fra Centre for Peace Studies (CMS) og Croatian Platform for International Citizen Solidarity (CROSOL) til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 8. Bidrag fra Det Europæiske Borgerforum (GONG) til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 19. Bidrag fra ILGA-Europe til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 18. Bidrag fra det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 82.

¹⁶² Instrumentet for teknisk støtte 21HR31, styrkelse af gennemførelsen af konsekvensanalyser.

¹⁶³ Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reforms, 2019, s. 105.

underordnet lovgivning ikke kontrolleret, bortset fra SMV-testen¹⁶⁴. Desuden mangler de offentlige myndigheder og navnlig de lokale og regionale myndigheder de menneskelige ressourcer eller erfaringer, der er nødvendige for at sikre en effektiv gennemførelse af lovgivningen¹⁶⁵.

Der er vedtaget foranstaltninger i forbindelse med covid-19-pandemien med hjemmel i loven om smitsomme sygdomme, som er blevet ændret ad to omgange. Kroatien erklærede ikke undtagelsestilstand. I stedet er foranstaltninger til håndtering af covid-19-pandemien blevet vedtaget med hjemmel i loven om beskyttelse af befolkningen mod smitsomme sygdomme og loven om civilbeskyttelsessystemet, som begge er blevet ændret ad to omgange siden pandemiens begyndelse¹⁶⁶. Forfatningsmæssigheden og lovligheden af både den ændrede retlige ramme og de specifikke restriktive foranstaltninger, der er indført, er blevet anfægtet ved forfatningsdomstolen, som har bekræftet, at de er i overensstemmelse med forfatningen. Domstolen behandlede også de forslag, der blev fremsat af enkeltpersoner, som anmodede om prøvelse af forfatningsmæssigheden og lovligheden af visse tilknyttede afgørelser truffet af civilbeskyttelsesmyndigheden. Domstolen bekræftede deres lovlighed og anerkendte, at de havde et legitimt formål, nemlig at beskytte borgernes liv og sundhed, og at de var nødvendige for at nå dette mål. I en særskilt sag, som domstolen havde indledt af egen drift, fastslog den, at én foranstaltning vedtaget af civilbeskyttelsesmyndigheden ikke opfyldte kravet om proportionalitet¹⁶⁷.

Forfatningsdomstolen fastslog, at parlamentet bør finde alternative måder til at sikre parlamentsmedlemmernes deltagelse under covid-19-pandemien. Parlamentet fortsatte sit arbejde under covid-19-pandemien og i kølvandet på jordskælvet i december 2020. I april 2020 blev forretningsordenen ændret, således at antallet af parlamentsmedlemmer, der kan sidde i stemmesalen på samme tid, begrænses i særlige situationer, og varigheden af deres debatter blev yderligere afkortet. I oktober 2020 erklærede forfatningsdomstolen disse ændringer for forfatningsstridige og anførte, at der er tekniske muligheder for at tilrettelægge parlamentets arbejde, således at parlamentsmedlemmernes deltagelse i plenarforsamlinger og andre debatter ikke begrænses. I november 2020 blev der vedtaget en ny ændring af forretningsordenen for at sikre, at alle parlamentsmedlemmer kan deltage i debatterne. Plenarmøderne afholdes i flere sale på samme tid, også ved hjælp af fjernadgang. IT-systemet giver imidlertid ikke mulighed for at registrere de stemmer, der afgives af de enkelte parlamentsmedlemmer, og fjerndeltagelse er kun mulig for medlemmer i selvvalgt isolation eller isolation. For så vidt angår det parlamentariske tilsyn med covid-19-foranstaltningerne anmodede parlamentet i december 2020 regeringen om tre gange om året at forelægge det en rapport om virkningerne af gennemførelsen af loven om beskyttelse af befolkningen mod smitsomme sygdomme, så længe afgørelsen om proklamationen af epidemien fortsat er i kraft¹⁶⁸. I januar 2021 forelagde regeringen den første rapport, der dækkede perioden fra marts 2020 til januar 2021, og som parlamentet vedtog med flertal. Hvad angår lovgivningsprocessen blev 51 % af det samlede antal love mellem januar 2020 og marts 2021

¹⁶⁴ Lov om konsekvensanalyse, regler om gennemførelse af konsekvensanalyser, regler om gennemførelse af SMV-testen og strategi om konsekvensanalyser.

¹⁶⁵ Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reforms, 2019, s. 105.

¹⁶⁶ Parlamentet vedtog ændringerne i april og december 2020.

¹⁶⁷ Forfatningsdomstolens dom af 14. september 2020, U-II-2379/2020.

¹⁶⁸ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 36.

vedtaget efter hasteproceduren, hvilket er et fald i forhold til 2019¹⁶⁹. En betydelig del af disse love vedrørte covid-19-pandemien.

Folkeombudsmanden begyndte at udøve sine nye beføjelser. I 2020 vedtog parlamentet en ny forretningsorden for ombudsmandsinstitutionen, som indebar oprettelse af en ny afdeling inden for ombudsmandsinstitutionen til beskyttelse af whistleblowere efterfulgt af ansættelsen af endnu en medarbejder med ansvar for disse opgaver¹⁷⁰. Ifølge folkeombudsmanden nægter indenrigsministeriet fortsat ombudsmanden adgang til oplysninger om behandlingen af illegale migranter¹⁷¹. I denne forbindelse er spørgsmålet om at give repræsentanterne for ombudsmandens kontor adgang til oplysninger baseret på fortolkningen af relevant national ret fortsat genstand for drøftelser mellem ombudsmanden og indenrigsministeriet. Anbefalinger fra det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner¹⁷² om at sikre, at nationale institutionelle strukturer, såsom ombudsmanden, får adgang til oplysninger for at sikre en uafhængig, korrekt og hurtig efterforskning, er særligt relevante i lyset af påstandene om tilbageholdelse ved de ydre grænser¹⁷³ med henblik på at sikre, at de grundlæggende rettigheder til enhver tid respekteres. De kroatiske myndigheder har i samarbejde med Europa-Kommissionen, EU-agenturer og relevante interessenter, herunder ombudsmanden, oprettet en uafhængig overvågningsmekanisme for grænsekontrol, som trådte i kraft den 8. juni 2021.

Regeringen er stadig i færd med at udarbejde den nationale plan for skabelse af et gunstigt miljø med henblik på udvikling af civilsamfundet 2021-2027¹⁷⁴. Som anført i rapporten om retsstatssituationen 2020 har den påtænkte nationale plan til formål at yderligere forbedre det retlige, finansielle og institutionelle støttesystem for civilsamfundsorganisationernes aktiviteter, som anses for at være vigtige for Kroatiens socioøkonomiske udvikling og for udformningen og gennemførelsen af relevante EU-politikker og internationale politikker. Regeringskontoret for samarbejde med NGO'er planlægger via en offentlig indkaldelse at inddrage civilsamfundsorganisationer i ekspertarbejdsgruppen. Regeringskontoret afholder fortsat et åbent hus-arrangement for NGO'er¹⁷⁵. Civilsamfundets råderum i Kroatien betragtes som indsnævret¹⁷⁶. I 2020 indledte

¹⁶⁹ Mens andelen af sådanne love faldt fra omkring 82 % i 2014 til 28 % i 2016, steg den igen til ca. 56 % i 2019.

¹⁷⁰ Bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 78.

¹⁷¹ Ombudsmanden er i forbindelse med udøvelsen af mandatet for den nationale forebyggelsesmekanisme i henhold til artikel 4, 19 og 20 i den valgfri protokol til konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (OPCAT) og artikel 3 og 5 i loven om den nationale forebyggende mekanisme bemyndiget til uanmeldt at besøge steder, hvor personer bliver eller kan blive tilbageholdt, og få fri adgang til oplysninger om deres behandling. Parlamentet blev informeret om denne praksis ved flere lejligheder, og i årsberetningerne for 2019 og 2020 anbefalede ombudsmanden indenrigsministeriet at sikre uanmeldt og fri adgang til oplysninger om illegale migranter for medarbejderne i ombudsmandskontoret og den nationale forebyggelsesmekanisme i overensstemmelse med bestemmelserne i OPCAT, loven om den nationale forebyggelsesmekanisme og loven om ombudsmanden. Bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 78-79.

¹⁷² Nationale rapporter udarbejdet af de franske nationale menneskerettighedsinstitutioner (CNCDH) og de kroatiske, græske, serbiske og slovenske nationale menneskerettighedsinstitutioner, [dato — skal ajourføres].

¹⁷³ Asylum Information Database, Country Report Croatia, opdatering fra 2020.

¹⁷⁴ Rapport om retsstatssituationen 2020, landekapitlet om Kroatien, s. 16-17.

¹⁷⁵ Input fra Kroatien til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 39-40.

¹⁷⁶ CIVICUS' rating, som er en skala med fem kategorier: åben, indsnævret, obstrueret, undertrykt og lukket.

ombudsmandens kontor en sag vedrørende civilsamfundets råderum og menneskerettighedsforkæmpere i forbindelse med covid-19-pandemien¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Bidrag fra ENNHRI til rapporten om retsstatssituationen 2021, s. 80.

Bilag I: Liste over kilder i alfabetisk rækkefølge*

* Listen over indkomne bidrag i forbindelse med høringen om rapporten om retsstatssituationen 2021 kan findes på <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>.

Appeldomstolen i forvaltningsretlige sager, pressemeddelelse af 3. februar 2021 (<https://sudovi.hr/sites/default/files/priopcenja/2021-02/Visoki%20upravni%20sud%20Republike%20Hrvatske%20-%20priop%C4%87enje%20za%20javnost%203.%20velja%C4%8De%202021.pdf>).

Appeldomstolen i forvaltningsretlige sagers dom af 10. december 2020, *Usz — 2745/18-5*, (https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/milan_bandic_p-130-14_presuda_visokog_upravnog_suda_republike_hrvatske.pdf).

Appeldomstolen i forvaltningsretlige sagers dom af 12. september 2019, *Usz-1948/19-2*, (<https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-73-18-19-27.pdf>).

Appeldomstolen i forvaltningsretlige sagers dom af 27. maj 2020, *Usz — 2889/20-2*, (https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/andrej_plenkovic_p-381-18_presuda_visokog_upravnog_suda_usz-2889-20.pdf).

Asylum Information Database, *Country Report Croatia*, opdatering fra 2020, (https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-HR_2020update.pdf).

Centre for Peace Studies og Croatian Platform for International Citizen Solidarity (2021), *bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Den øverste domstols etiske råd, *The Ethics Council of the Supreme Court of the Republic of Croatia has decided on the complaints of judges in the procedure of assessing the existence of a violation of the Code of Judicial Ethics — pressemeddelelse af 31. maj 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>);
(<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%205-2021-3.pdf>);
(<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%207-2021-4.pdf>);
(<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%208-2021-3.pdf>);
(<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%208-2021-4.pdf>).

Den øverste domstols præsidium (2021), *pressemeddelelse af 18. maj 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).

Det Europæiske Borgerforum (GONG) (2021), *bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det europæiske netværk af nationale menneskerettighedsinstitutioner (2021), *bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det kroatiske journalistforbund (2020), *CJA's undersøgelse: Over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, 1. maj 2020, (<https://hnd.hr/eng/cja-s-poll-over-905-lawsuits-against-journalists-and-the-media-currently-active-in-croatia>).

Det kroatiske journalistforbund (2021), *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, 16. april 2021, (<https://hnd.hr/eng/cja-survey-at-least-924-lawsuits-against-journalists-and-the-media-currently-active-in-croatia>).

Det kroatiske journalistforbund (2021), *Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom*, 13. marts 2021, (<https://hnd.hr/eng/bacic-s-persecution-of-the-leaders-of-the-cja-and-the-journalists-union-is-a-new-blow-to-media-freedom>).

Det kroatiske journalistforbund og de kroatiske journalisters fagforening (2021), *bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Det kroatiske parlament, *strategi til bekæmpelse af korruption for 2015-2020*, 27. februar 2015, (https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html).

Dommerforeningen (2021), *pressemeldelse af 29. april 2021*, (<http://uhs.hr/archives/1544>).

Europa-Kommissionen (2019-2021), *EU's resultattavle for retlige anliggender*.

Europarådet (2021), Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists, *President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal*, nr. 40/2021.

Europarådet, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (2021), *Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o.*, nr. 80/2021.

Forfatningsdomstolens dom af 14. september 2020, *U-II-2379/2020*, (https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_09_105_1969.html).

Forfatningsdomstolens dom af 2. juli 2019, *U-III-673/2018*, (<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C125842D00218646>).

Forfatningsdomstolens dom af 23. marts 2021, *U-I-1039/2021*, ([https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/\\$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf)).

Forfatningsdomstolens dom af 3. november 2020, *U-I-4658/2019*, ([https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258615004B58C4/\\$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258615004B58C4/$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf)).

GONG (2021), *Letter to GRECO: The Commission must not be destroyed*, 4. februar 2021, (<https://www.gong.hr/en/good-governance/anti-corruption-policy/letter-to-greco-plenkovic-undermines-the-fight-aga/>).

Greco (2020), *Fifth evaluation round — Evaluation Report on Croatia on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*, 24. marts 2020, (<https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>).

Greco (2020), *Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*, 24. marts 2020, (<https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>).

Greco, *Fourth Evaluation Round: Fourth Evaluation Round, Addendum to the Second Compliance Report Croatia, Addendum to the Second Compliance Report Croatia*, 21. oktober 2020, (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a010c3>).

Human Rights House Zagreb (2021), *bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

ILGA-Europe (2021), *bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2021*.

Kontoret for republikkens præsident (2021), *pressemeldelse af 25. marts 2021*, (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/ured-predsjudnika-republike-hrvatske-uputio-dopis-drzavnom-sudbenom-vijecu/>).

Kontoret for republikkens præsident (2021), *pressemeldelse af 8. marts 2021*, (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/predsjudnik-republike-predlozio-je-zlatu-durdevic-za-predsjudnicu-vrhovnog-suda-republike-hrvatske/>).

Kroatiens øverste domstol (2021), *anmodning fra præsidenten for den øverste domstol*, 5. marts 2021, (<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Prituzba-2021.pdf>).

Kroatiens øverste domstol (2021), *pressemeldelse af 18. maj 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).

Nationale rapporter udarbejdet af de franske nationale menneskerettighedsinstitutioner (CNCDH) og de kroatiske, græske, serbiske og slovenske nationale

- menneskerettighedsinstitutioner, [dato — skal ajourføres], (<http://ennhri.org/rights-at-borders/>).
- Novi list (2021), *A new vacancy for the President of the Supreme Court has been published, the deadline for candidacies is 30 days*, 31. marts 2021, (https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/raspisan-novi-poziv-za-predsjednika-vrhovnog-suda/?meta_refresh=true).
- Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa (2021), *bidrag til rapporten om retsstatssituationen 2021*.
- Præsidiets for Kroatiens øverste domstol (2021), *pressemeldelse af 26. marts 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).
- Telegram (2021), *Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove*, 12. januar 2021, (<https://www.telegram.hr/politika-kriminal/ovo-je-bomba-telegram-otkriva-tajnu-snimku-ovako-hdz-ov-gradonacelnik-pozege-diktira-koje-firme-moraju-dobiti-poslove/>).
- Udkast til strategi til bekæmpelse af korruption for 2021-2030 som offentliggjort med henblik på offentlig høring, 25. juni 2021, (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=16930>).
- Večernji list (2020), *Dosje o Bandićevoj poskupjelosti Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete...*, 29. november 2020, (<https://www.vecernji.hr/vijesti/dosje-o-bandicevoj-poskupjelosti-zicari-lazi-aneksi-tuzbe-ljubavne-afere-osvete-1449799>).
- Večernji list (2020), *USKOK i PNUSKOK provode izvide o sljemenskoj žičari*, 27. november 2020, (<https://www.vecernji.hr/vijesti/uskok-i-pnuskok-provode-izvide-o-sljemenskoj-zicari-1449498>).

Bilag II: Landebesøg i Kroatien

Kommissionens tjenestegrene afholdt i april og maj 2021 virtuelle møder med:

- Advokatsamfundet
- Agenturet for elektroniske medier
- Centre for Peace Studies
- CROSOL
- Den kroatiske sammenslutning af bladhuse
- Den nationale kommission for tilsyn med offentlige udbudsprocedurer
- Den øverste domstol
- Det kroatiske journalistforbund
- Det nationale dommerråd
- Dommerforeningen (dommer Damir Kontrec)
- Fredsinstituttet.
- GONG
- Human Rights House
- Informationskommissærens kontor
- Kommissionen til løsning af interessekonflikter
- Kontoret for offentlig lovgivning
- Kontoret for samarbejde med NGO'er
- Kroatisk journalisters fagforening
- Ministeriet for kultur og medier
- Ministeriet for retlige anliggender og offentlig forvaltning
- Ombudsmandens kontor
- Parlamentets nationale råd for overvågning af gennemførelsen af strategien til bekæmpelse af korruption
- Parlamentets sekretariat
- PNUSKOK — særlig politiafdeling, der beskæftiger sig med korruption
- Rigsrevisionen
- Rådet for forebyggelse af korruption
- Statsadvokatrådet
- Statsadvokaturen (herunder USKOK — særlig anklagemyndighed, der beskæftiger sig med korruption)

* Kommissionen afholdt også en række horisontale møder med følgende organisationer:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- European Federation of Journalists
- European Partnership for Democracy
- European Youth Forum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation

- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute
- Netherlands Helsinki Committee
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters without Borders
- Transparency International EU.