



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.9.2020
SWD(2020) 310 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Landenhoofdstuk over Kroatië**

bij

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

**Verslag over de rechtsstaat 2020
Situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 308 final} - {SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

SAMENVATTING

Het Kroatische justitieel stelsel heeft vooruitgang geboekt bij het wegwerken van de achterstand en het verbeteren van de elektronische communicatie in de rechtbanken, maar kampt nog steeds met ernstige problemen op het gebied van efficiëntie en kwaliteit. Qua perceptie behoort de rechterlijke onafhankelijkheid tot de zwakste in de EU. De staatsraad voor de rechtspraak en de staatsraad voor het Openbaar Ministerie, die autonome en onafhankelijke organen zijn, hebben moeite om hun mandaat naar behoren te vervullen vanwege een gebrek aan middelen en de omstandigheid dat hun rol bij de selectie van rechters en openbare aanklagers ingeperkt is. Deze raden beschikken ook niet over een geüpgraded IT-systeem waarmee zij de vermogensaangiften van rechters en openbaar aanklagers effectief kunnen controleren. De gecentraliseerde postbezorging van gerechtelijke documenten is een positief voorbeeld van het besparen van middelen in de rechtbanken.

Kroatië beschikt in grote lijnen over een juridisch en beleidskader om de integriteit te bevorderen en corruptie in de overheidssector te voorkomen. Een netwerk van autoriteiten draagt bij aan de beleidsvorming op het gebied van corruptiebestrijding in alle sectoren van de overheid. Zowel de wetgeving als de praktijken ter bestrijding van corruptie vertonen echter nog tekortkomingen. Belangrijke initiatieven ter versterking van de beroepscode en de integriteit op het niveau van de hoogste uitvoerende functies en de leden van het parlement en ter regulering van lobbywerk, zijn nog steeds niet uitgevoerd. Corruptie blijft een bijzonder punt van zorg op lokaal niveau als gevolg van structurele tekortkomingen in het integriteitskader voor lokale ambtsdragers en het beheer van lokale staatsbedrijven. Op 18 september 2020 heeft de minister van Justitie en Openbaar Bestuur een nieuwe strategie voor corruptiebestrijding voor 2021-2030 aangekondigd.

Het juridische en institutionele kader van Kroatië garandeert mediapluriformiteit. Het agentschap voor de elektronische media, dat de regulerende instantie voor de audiovisuele media is, functioneert transparant, maar is niet volledig afgeschermd van politieke beïnvloeding met betrekking tot de selectieprocedure van de leden van zijn bestuursorgaan. De regels inzake de transparantie van de eigendom van de media zorgen voor een solide systeem van kennisgeving van de eigendom aan de autoriteiten en het publiek, maar de identificatie van de uiteindelijke begunstigde kan problematisch zijn. De afgelopen jaren zijn we getuige geweest van een groot aantal rechtszaken tegen journalisten, dreigementen met fysieke aanvallen en online pesterijen, die van invloed kunnen zijn op het redactionele beleid van mediabedrijven en op het werk van onderzoeksjournalisten.

Het systeem van controles en waarborgen wordt onder meer ondersteund door online-instrumenten voor de raadpleging van het publiek en andere belanghebbenden, en door een ombudsdienst voor het volk en een commissaris voor informatie die bevoegd is voor de bescherming van het recht op toegang tot overheidsinformatie. De betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming blijft echter relatief zwak. De grondwettelijke toetsing wordt uitgevoerd door het grondwettelijk hof, onder meer op basis van individuele grondwettelijke klachten. De regering bereidt voor de periode 2020-2026 een nationaal plan voor ter ondersteuning van het maatschappelijk middenveld.

I. JUSTITIEEL STELSEL

Kroatië heeft een driedelig rechtsstelsel, met inbegrip van algemene en gespecialiseerde rechterlijke instanties. De rechtbanken van eerste aanleg met algemene bevoegdheid zijn de gemeentelijke (34) en provinciale (15) rechtbanken, waarbij de laatste ook als rechtbanken van tweede aanleg functioneren. De rechtbanken met gespecialiseerde bevoegdheid zijn negen handelsrechtbanken en vier administratieve rechtbanken in eerste aanleg, en de hoge rechtbank voor delicten, de hoge handelsrechtbank en de hoge administratieve rechtbank in tweede aanleg¹. Het hooggerechtshof fungeert zowel als tweede als derde aanleg². Een onafhankelijke staatsraad voor de rechtspraak, een orgaan met zelfbestuur, waarborgt de autonomie en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Hij selecteert en benoemt rechters en voorzitters van de rechtbanken en beslist over hun disciplinaire verantwoordelijkheid of ontslag. Het bureau van het Openbaar Ministerie (DORH) is een autonoom, onafhankelijk justitieel orgaan, dat voornamelijk optreedt als openbaar aanklager, en wordt geleid door de procureur-generaal³. De bevoegdheden inzake de benoeming en de loopbaan van de openbare aanklagers en het beheer van het bureau berusten bij de staatsraad voor het Openbaar Ministerie en de procureur-generaal⁴. De staatsraad voor het Openbaar Ministerie is een onafhankelijk orgaan met zelfbestuur dat de autonomie en onafhankelijkheid van het bureau van het Openbaar Ministerie moet waarborgen. De raad selecteert en benoemt onder andere openbaar aanklagers en adjunct-openbaar aanklagers, en beslist over hun disciplinaire verantwoordelijkheid of ontslag. De Kroatische orde van advocaten is een onafhankelijke beroepsorganisatie met zelfbestuur.

Onafhankelijkheid

Het niveau van de perceptie van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, zowel bij bedrijven als bij het grote publiek, blijft zeer laag. In 2020 blijft het niveau van de perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid bij het grote publiek het laagste in de EU (slechts 24 % percipieerde de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als redelijk en zeer goed), hoewel dit in vergelijking met 2019 is verbeterd⁵. In dezelfde periode is het niveau van de perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid onder bedrijven verder gedaald (het aandeel dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als redelijk of zeer goed percipieert, is

¹ De oprichting van een nieuwe hoger strafhof is opgeschort, in afwachting van een beslissing van het grondwettelijk hof.

² Het hooggerechtshof treedt op als hof van tweede aanleg bij de toetsing van strafzaken van provinciale rechtbanken en als hof van derde aanleg in uitzonderlijke beroepen en buitengewone rechtsmiddelen.

³ Het bureau van het Openbaar Ministerie heeft twee afdelingen, waarvan het ene optreedt als Openbaar Ministerie en het andere juridische acties onderneemt om de eigendommen van Kroatië te beschermen en rechtsmiddelen toe te passen om de grondwet en de wet te beschermen.

⁴ Grafieken 55-57, EU-scorebord voor justitie 2019.

⁵ Grafiek 44, EU-scorebord voor justitie 2020. De perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid is als volgt gerangschikt: zeer laag (minder dan 30 % van de respondenten beoordeelt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht als redelijk goed en zeer goed); laag (30 tot 39 %), gemiddeld (40 tot 59 %), hoog (60 tot 75 %), zeer hoog (meer dan 75 %).

gedaald van 18 % naar 16 %), hoewel Kroatië in de rangorde is gestegen tot de op één na laagste in de EU⁶. Uit een andere enquête onder bedrijven blijkt dat het niveau van de perceptie van de onafhankelijkheid sinds 2014-2015 voortdurend is gedaald en nog steeds het laagste is van alle lidstaten⁷. Volgens de Eurobarometer-enquête van 2020 is de belangrijkste door het grote publiek aangevoerde reden voor de perceptie van het gebrek aan onafhankelijkheid van rechtbanken en rechters de perceptie van inmenging of druk van de overheid en de politici⁸. De belangrijkste reden die door de bedrijven wordt genoemd, is de perceptie van inmenging of druk van economische of andere specifieke belangen, op de voet gevolgd door de perceptie van inmenging of druk van de overheid en de politici⁹. Sinds de laatste uitgebreide enquête onder gebruikers van rechtbanken of juridische beroepsbeoefenaren in 2015 is uitgevoerd, zijn er geen recente gegevens meer die nader ingaan op de specifieke redenen van de verschillende belanghebbenden achter het aanhoudend lage niveau van de perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid met betrekking tot het Kroatische justitiële stelsel¹⁰.

De staatsraad voor de rechtspraak en de staatsraad voor het Openbaar Ministerie staan voor uitdagingen als gevolg van wijzigingen die hun rol bij de selectie van rechters en openbaar aanklagers hebben beperkt. De wet betreffende de staatsraad voor de rechtspraak¹¹ en de wet betreffende de staatsraad voor het Openbaar Ministerie¹² zijn in 2018 gewijzigd¹³. Deze wijzigingen werden in gang gezet door een arrest van 2018, waarin het

⁶ Grafiek 46, EU-scorebord voor justitie 2020.

⁷ Zie de enquêtes van het Wereld Economisch Forum, gepresenteerd in grafiek 59, EU-scorebord voor justitie 2018, en grafiek 48, EU-scorebord voor justitie 2020.

⁸ Grafiek 45, EU-scorebord voor justitie 2020. Opgemerkt moet worden dat het aandeel van het grote publiek dat deze reden aangeeft, in vergelijking met het grote publiek in de EU nog steeds het hoogste is.

⁹ Grafiek 47, EU-scorebord voor justitie 2020. Opgemerkt moet worden dat het aandeel van de bedrijven die deze redenen hebben genoemd, in vergelijking met andere bedrijven in de EU het hoogste blijft.

¹⁰ Zie grafiek 45, EU-scorebord voor justitie 2017, waaruit blijkt dat in 2015 een enquête is gehouden over de volgende onderwerpen: de toegankelijkheid van de rechtbank, de klantenservice bij de rechtbank, het verloop van de zitting, de uitspraak/beslissing van de rechtbank en de dienstverlening door de advocaat. Zie ook grafiek 49, EU-scorebord voor justitie 2018, grafiek 42, EU-scorebord voor justitie 2019, en grafiek 42, EU-scorebord voor justitie 2020, waaruit blijkt dat er in 2016, 2017 of 2018 geen enquêtes zijn gehouden.

¹¹ De staatsraad voor de rechtspraak telt elf leden, bestaande uit zeven rechters die door hun collega's zijn gekozen, twee universiteitsprofessoren en twee parlementsleden, van wie er één uit de oppositie komt. De leden van de raad worden gekozen voor een termijn van vier jaar en kunnen slechts eenmaal worden herkozen. De raad is verantwoordelijk voor de benoeming en het ontslag van de rechters en de voorzitters van de rechtbanken, voor de besluiten over onschendbaarheid, overplaatsing en externe activiteiten van rechters, voor het voeren van tuchtprocedures en voor de besluiten over de tuchtrechtelijke verantwoordelijkheid van rechters, voor de deelname aan de opleiding van rechters en griffiers, voor de goedkeuring van een methode voor de evaluatie van rechters, voor het bijhouden van de persoonlijke dossiers en voor de verificatie van de vermogensaangiften van rechters.

¹² De staatsraad voor het Openbaar Ministerie telt elf leden, bestaande uit zeven rechters die door hun collega's zijn gekozen, twee universiteitsprofessoren en twee parlementsleden, van wie er één uit de oppositie komt. De leden van de raad worden gekozen voor een termijn van vier jaar en kunnen slechts eenmaal worden herkozen. Het mandaat van de raad omvat de benoeming en het ontslag van openbaar aanklagers, het nemen van besluiten over overplaatsing en externe activiteiten van openbaar aanklagers, het voeren van tuchtprocedures en het nemen van besluiten over de disciplinaire verantwoordelijkheid van openbaar aanklagers, het deelnemen aan de opleiding van openbaar aanklagers, het nemen van besluiten over bezwaren tegen beoordelingen van openbaar aanklagers, het bijhouden van de persoonlijke dossiers en het controleren van de vermogensaangiften van openbaar aanklagers.

¹³ Gewijzigde artikelen 55, 55 bis en 56, wet betreffende de staatsraad voor de rechtspraak, juli 2018, NN 67/2018.

Artikelen 56 en 57, wet betreffende de staatsraad voor het Openbaar Ministerie, juli 2018, NN 67/2018.

grondwettelijk hof¹⁴ oordeelde dat de staatsraad voor de rechtspraak zijn beslissing over de benoeming van een rechter voor een andere rechterlijke instantie onvoldoende had gemotiveerd¹⁵. Vacatures voor rechters en openbare aanklagers worden ingevuld in een op verdienste gebaseerd proces op basis van een puntensysteem waarbij rekening wordt gehouden met twee elementen. Het eerste is ofwel de eindscore van de kandidaat in de nationale school voor rechters of openbaar aanklagers ofwel, in geval van aanstelling bij een andere rechtbank van een bestaande rechter, de beoordeling van de gerechtelijke prestaties. Het tweede element is het gesprek voor de respectieve raad. Zoals het grondwettelijk hof echter aan de orde heeft gesteld, konden de kandidaten, ondanks het feit dat zij minder punten hadden gekregen, nog steeds zonder degelijke motivering worden geselecteerd. Het doel van de amendementen van 2018 was om de objectiviteit en de transparantie van de benoemingsprocedure te vergroten door onder meer het aantal punten dat elke raad aan kandidaten kan toekennen op basis van het gesprek, te verminderen¹⁶. De amendementen hebben echter de mogelijkheid van de raden verkleind om een onderscheid te maken tussen de kandidaten door middel van de toekenning van punten na het gesprek. Zij beperkten ook de keuze van de kandidaten waarmee de raden een gesprek kunnen voeren. Het gecombineerde effect van deze wijzigingen was dat de rol van de raden bij de selectie van kandidaten voor rechterlijke functies of het Openbaar Ministerie beperkter werd. De gevolgen van deze amendementen kunnen worden gezien in sommige benoemingsprocedures voor 2019 en 2020, waarbij de raden voor uitdagingen stonden om te voorkomen dat de benoemingsprocedure zou worden herleid tot een mechanische puntentelling¹⁷. De beslissing van het grondwettelijk hof heeft de aanzet gegeven tot een reflectie in de staatsraad voor de rechtspraak en de staatsraad voor het Openbaar Ministerie over de wijze waarop de motivering van hun beslissingen en adviezen kan worden verbeterd, onder meer door duidelijker omschreven criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het toekennen van de punten bij het gesprek. De mogelijkheid om de kwaliteit van het werk van beide raden verder te verbeteren, onder meer door het volgen van beste praktijken op het gebied van de benoeming van rechters die onder de raden voor de rechterlijke macht zijn ontwikkeld, is echter arbeidsintensiever en dus afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende financiële

¹⁴ Er zij opgemerkt dat de toetsing voor het grondwettelijk hof een regelmatig rechtsmiddel is voor elke afgewezen kandidaat voor de functie van rechter of openbaar aanklager.

¹⁵ Grondwettelijk hof, arrest van 22 mei 2018, U-III-5074/2017. Aangezien de motivering van het besluit van de staatsraad voor de rechtspraak ontoereikend was, heeft het grondwettelijk hof het besluit verworpen en de zaak terugverwezen naar de raad voor een nieuwe procedure en besluitvorming. Het grondwettelijk hof benadrukte met name dat de raad niet had gemotiveerd waarom hij een kandidaat had gekozen die een lager aantal punten had, dat aan elke kandidaat wordt toegekend volgens vooraf vastgestelde criteria in de wet betreffende de staatsraad voor de rechtspraak en daarmee verband houdende besluiten van de raad (bijvoorbeeld op basis van de resultaten van eerdere gerechtelijke werkzaamheden, ervaring, gespecialiseerde juridische diploma's). Na de voorgeschreven toekenning van punten krijgen de meeste kandidaten een relatief vergelijkbaar aantal punten toegekend en staan ze dus dicht bij elkaar op de lijst van kandidaten.

Het grondwettelijk hof heeft in een later arrest van 24 juni 2020, U-III-3053/2018, de beslissing van de staatsraad voor de rechtspraak van juli 2018 in een benoemingsprocedure die na zijn arrest U-III-5074/2017 werd overgedaan, weer ongedaan gemaakt. Het hof benadrukte opnieuw (zie punt 42) de verplichting van de staatsraad voor de rechtspraak om de criteria en de redenen waarop hij zijn benoemingsbesluit heeft gebaseerd, te motiveren en dat deze verplichting de autonomie en onafhankelijkheid van de raad niet in de weg staat.

¹⁶ Zie de toelichting bij de ontwerpamendementen, https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081446/PZ_301.pdf

¹⁷ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek.

en personele middelen¹⁸. In dat verband moet worden opgemerkt dat beide raden met aanzienlijke uitdagingen op het gebied van de middelen worden geconfronteerd en dat hun administratieve capaciteit zeer gering is, ondanks een verhoging van de financiële middelen¹⁹.

De verificatie van de vermogensaangiften van rechters en openbaar aanklagers blijft een uitdaging voor de staatsraad voor de rechtspraak en de staatsraad voor het Openbaar Ministerie. Wijzigingen van de wet betreffende de staatsraad voor de rechtspraak in 2018 en een nieuwe wet betreffende de staatsraad voor het Openbaar Ministerie van 2018 voorzagen in het onlinesysteem van vermogensaangiften van gerechtelijke ambtenaren. Het onlineplatform heeft tot doel de integriteit en transparantie te verbeteren, belangenconflicten te voorkomen en het vertrouwen van het publiek in het justitieel stelsel te versterken. De publicatie van het vermogen van rechters en openbaar aanklagers, die nu in de loop van 2020 wordt verwacht, werd vertraagd door de noodzaak om tegemoet te komen aan de door de gegevensbeschermingsautoriteit gestelde eisen op het gebied van gegevensbescherming²⁰. Het beoogde IT-systeem voor de geautomatiseerde verificatie van vermogensaangiften is echter nog niet operationeel. Met name de databank van vermogensaangiften is nog niet verbonden met de databank van de belastingdienst en het kadaster²¹. Bijgevolg is het nog niet mogelijk om automatisch tegenstrijdigheden tussen de aangegeven en de reële vermogens op te sporen. Ondersteuning met elektronische instrumenten en voldoende personele middelen zou nodig zijn om ervoor te zorgen dat de staatsraad voor de rechtspraak en de staatsraad voor het Openbaar Ministerie de aangiften doeltreffend en snel kunnen controleren, indien mogelijk al voordat ze online worden gepubliceerd. Openbaarmaking van alleen geverifieerde en gecorrigeerde gegevens is belangrijk voor het bereiken van het verklaarde doel van de hervorming, namelijk het vergroten van het vertrouwen van het publiek in het justitieel stelsel.

Kwaliteit

Ondanks de voortdurende vooruitgang blijft het gebruik van elektronische communicatie en elektronische dossierbeheersystemen in de rechtbanken beperkt. De informatie- en communicatietechnologieën (ICT) voor dossierbeheer en de elektronische communicatie tussen rechtbanken en partijen behoren tot de minst ontwikkelde in de EU²². Het is bijvoorbeeld niet altijd mogelijk om een zaak elektronisch aanhangig te maken of elektronisch te worden gedagvaard. In de afgelopen jaren is verdere vooruitgang geboekt met betrekking tot het ICT-systeem voor het dossierbeheer, met inbegrip van plannen om het uniforme systeem uit te breiden naar de administratieve rechtbanken, die momenteel gebruik maken van een verouderd ICT-systeem. Wat de elektronische communicatie tussen de

¹⁸ Zo vergelijken sommige raden, volgens beste praktijken die worden gedeeld door de leden van het Europees netwerk van raden voor de rechtspraak, op basis van een reeks criteria elke kandidaat-rechter met alle andere kandidaten. Een dergelijke praktijk vereist voldoende personele middelen in de raad.

¹⁹ Zie verder over de problemen met middelen van de raad en de kwaliteit van het justitieel stelsel.

²⁰ Bijdrage van Kroatië aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

²¹ De upgrade van het IT-systeem voor het indienen en openbaar maken van vermogensaangiften van gerechtelijke ambtenaren vereist verdere actie met betrekking tot de automatische verificatie van gegevens. Dit omvat het sluiten van memoranda van overeenstemming tussen de staatsraad voor de rechtspraak en de staatsraad voor het Openbaar Ministerie en andere bevoegde instanties (bijvoorbeeld de belastingdienst, het kadaster, het ministerie van Binnenlandse Zaken) met betrekking tot de informatie-uitwisseling die de relevante bevoegde autoriteiten in hun databanken hebben.

²² Grafieken 40 en 27, EU-scorebord voor justitie 2020.

rechtbanken en de partijen betreft²³, is de mogelijkheid om vorderingen elektronisch in te dienen tot nu toe bij alle handels-, provinciale en gemeentelijke rechtbanken ingevoerd²⁴. Er is echter nog ruimte voor verbetering, met name in de provinciale en gemeentelijke rechtbanken, waar het gebruik laag blijft in de communicatie met de belastingdienst en in het populariseren van de instrumenten bij de juridische beroepsbeoefenaren²⁵.

Om het administratieve personeel van de rechtbanken te ontlasten en de aflevering van rechterlijke beslissingen te versnellen, werd in 2019 een gecentraliseerde postbezorging ingevoerd. Deze tool maakt het mogelijk om documenten (ondertekend met een gekwalificeerde elektronische handtekening) elektronisch in te dienen bij de postdienstverlener voor levering in briefvorm aan de partijen bij de rechtbank (de status van de levering wordt online geüpdatet). In mei 2020 steeg de gecentraliseerde postbezorging tot ongeveer 80 % van alle processtukken in de handelsrechtbanken (ongeveer 28 % in de gemeentelijke rechtbanken), terwijl het gebruik in de provinciale rechtbanken laag bleef²⁶.

De staatsraad voor de rechtspraak en de staatsraad voor het Openbaar Ministerie, alsook het bureau van het Openbaar Ministerie staan voor uitdagingen op het gebied van de personele middelen. De staatsraad voor de rechtspraak en de staatsraad voor het Openbaar Ministerie hebben aanzienlijke bevoegdheden²⁷, maar hun administratieve capaciteit blijft zeer beperkt. Het aantal werknemers is zeer laag, rekening houdend met het feit dat alleen de voorzitter van de staatsraad voor de rechtspraak grotendeels is vrijgesteld van zijn of haar gerechtelijke taken (voor 75 %), terwijl de andere leden-rechters slechts voor een klein deel zijn vrijgesteld (voor 20 %)²⁸. In de periode 2017-2019 zijn de financiële middelen van de staatsraad voor de rechtspraak en de staatsraad voor het Openbaar Ministerie met respectievelijk 25 % en 28 % toegenomen. Door een gebrek aan financiële middelen heeft de staatsraad voor de rechtspraak in 2020 echter slechts vijf ambtenaren in dienst genomen, ondanks het feit dat het personeelsplan elf ambtenaren toelaat. De staatsraad voor het Openbaar Ministerie heeft slechts drie ambtenaren (het personeelsplan laat tien ambtenaren toe). Gezien het gebrek aan voldoende personele middelen heeft de staatsraad voor het Openbaar Ministerie moeite met de ontwikkeling van een strategische aanpak om de

²³ Het ICT-systeem maakt het mogelijk om via een gekwalificeerde elektronische handtekening documenten van advocaten, curatoren, gerechtsdeskundigen en notarissen in te dienen. In 2019 werd er meer dan 90 000 keer elektronisch gecommuniceerd met de gebruikers van de rechtbanken, en 17 000 keer met sommige gemeentelijke rechtbanken (meestal door advocaten, en in insolventiezaken door insolventiebeheerders en het financieel agentschap (FINA), en in mindere mate door notarissen en gerechtsdeskundigen).

²⁴ In mei 2020 is ongeveer 36 % van alle processtukken in de handelsrechtbanken (23 % in de gemeentelijke rechtbanken) en 44 % van de dagvaarding die door de rechtbanken naar de partijen zijn gestuurd, via elektronische communicatie verstuurd (18 % voor de gemeentelijke rechtbanken). Bijdrage van Kroatië aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

²⁵ Opgemerkt moet worden dat het ministerie van Justitie, om het probleem aan te pakken, om steun heeft verzocht via het steunprogramma voor structurele hervormingen — 2020. Het project “Ondersteuning van de uitvoering van e-communicatie in het Kroatische gerechtelijk apparaat”, dat samen met de Raad van Europa (Cepej) zal worden uitgevoerd, zal het ministerie van Justitie ondersteunen om het ondermaatse gebruik van het e-communicatiesysteem aan te pakken en het te populariseren, zodat de voordelen van gedigitaliseerde processen voor de eindgebruikers ten volle kunnen worden benut.

²⁶ Gegevens over het gebruik van elektronische communicatie, ministerie van Justitie, 2020.

²⁷ Zie voetnoten 11 en 12 hierboven.

²⁸ Zie art. 4, lid a, wet betreffende de staatsraad voor de rechtspraak. De voorzitter en de leden van de staatsraad voor het Openbaar Ministerie, die openbaar aanklagers zijn, worden niet vrijgesteld van hun beroepsplichten.

Voor een vergelijkend overzicht van de middelen van de raden voor de rechtspraak, zie de bijdrage van het ENCJ aan het verslag over de rechtsstaat, mei 2020, blz. 9. Voor een vergelijkend perspectief inzake de bevoegdheden van de raden voor de rechtspraak, zie grafiek 50, EU-scorebord voor justitie 2016.

algemene kwaliteit van het bureau van het Openbaar Ministerie te verbeteren²⁹. Het gebrek aan middelen bij beide raden vormt een ernstige uitdaging, met name in verband met de komende bekendmaking van vermogens, en de noodzaak om de informatie die door 1 712 rechters en 635 openbaar aanklagers is ingediend, te verifiëren³⁰. Wat de staatsraad voor het Openbaar Ministerie betreft, zijn de personele middelen uitgebreid (nieuwe plaatsvervangende openbaar aanklagers en stagiairs). Het blijft echter moeilijk om gekwalificeerde kandidaten aan te trekken voor een functie als gespecialiseerde financiële onderzoeker, vanwege de niet-concurrerende arbeidsvoorwaarden³¹. Het gebrek aan financiële specialisten heeft negatieve gevolgen voor het vermogen van het bureau van het Openbaar Ministerie om economische en financiële criminaliteit te bestrijden, aangezien deze onderzoekers bedoeld waren om openbaar aanklagers te helpen bij het analyseren van complexe financiële gegevens. Het bureau van het Openbaar Ministerie stelde de regering voor om de salarissen van toekomstige financiële onderzoekers te verhogen³².

De opeenvolgende hervormingen van het justitiële stelsel, de laatste in 2019, hebben ertoe bijgedragen dat de werkdruk onder de rechters is afgenomen en dat de efficiëntie is verbeterd. De hervormingen van het justitiële stelsel van 2015 hebben het aantal rechtbanken van eerste aanleg verminderd en de toewijzing van beroepszaken aan alle rechtbanken van tweede aanleg gewijzigd, waarbij sommige rechtbanken gespecialiseerd zijn geworden³³. In 2019 werden alle rechtbanken voor delicten geïntegreerd in de gemeentelijke rechtbanken³⁴. De hervorming werd gerechtvaardigd door een trend in de afgelopen jaren van een afnemend aantal delicten, waardoor flexibiliteit nodig was bij het toewijzen van rechters aan deze zaken. De nieuwe hervorming zou de efficiëntie kunnen verbeteren, aangezien meer rechters zouden kunnen werken op gebieden die voor uitdagingen staan (bv. civiele zaken). Eind 2019 werd de oprichting van een gespecialiseerd hoger strafhof in tweede aanleg uitgesteld naar aanleiding van een beschikking in kort geding van het grondwettelijk hof, dat een verzoek tot grondwettelijke toetsing van de wijzigingen tot oprichting van dit hof onderzoekt³⁵.

De bekendmaking van rechterlijke beslissingen in eerste en tweede aanleg blijft zeer beperkt. Het percentage online bekendmakingen van rechterlijke beslissingen is het laagste in de EU³⁶. Het opgewaardeerde ICT-systeem is in staat om een groter aantal rechterlijke beslissingen te verwerken. De online bekendmaking blijft echter zeer beperkt, aangezien de rechterlijke beslissingen niet systematisch worden voorbereid (bijvoorbeeld geanonimiseerd)

²⁹ Met name de opleiding van beginnende aanklagers zou verder kunnen worden verbeterd door meer aandacht te besteden aan praktische vaardigheden.

³⁰ Voor meer informatie over het probleem van de bekendmaking van de aangiften, zie het deel over de onafhankelijkheid van het justitieel stelsel. Gegevens over het aantal rechters en openbare aanklagers op 31 december 2019, bijdrage van Kroatië aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

³¹ Verslag voor 2019 van het bureau van het Openbaar Ministerie.

³² Om de aanwerving van financiële onderzoekers aan te moedigen, is de aanwervingsprocedure voor deze functie vereenvoudigd. Op verzoek van het bureau van het Openbaar Ministerie heeft de regering de bevoegdheid om ad hoc extra middelen toe te wijzen in verband met specifieke complexe zaken, waaronder de aanwerving van financiële onderzoekers.

³³ De hervorming heeft ook de geografische gebieden van de rechtbanken van eerste aanleg uitgebreid en de voorzitters van de gemeentelijke rechtbanken toestemming gegeven om door middel van een jaarlijks werkplan rechters toe te wijzen aan bepaalde soorten zaken of geografische locaties. Er zij opgemerkt dat een rechter die ontevreden is over het jaarlijkse werkplan, de president van de provinciale rechtbank om herziening kan vragen.

³⁴ Door deze hervorming is het aantal rechtbanken van eerste aanleg teruggebracht van 46 naar 34.

³⁵ Grondwettelijk hof, U-I-4658/2019, U-I-4659/2019, 17.12.2019.

³⁶ Grafiek 28, EU-scorebord voor justitie 2020.

en geüpload in het platform. Bovendien is de machineleesbaarheid van gepubliceerde rechterlijke beslissingen, die de ontwikkeling van diensten voor gebruikers van rechtbanken op basis van kunstmatige intelligentieoplossingen mogelijk zou maken, de op één na laagste in de EU³⁷.

Efficiëntie

Ondanks de vooruitgang die is geboekt bij het oplossen van de oudste zaken, behoren de achterstand en de duur van de procedures voor de civiele en handelsrechtbanken nog steeds tot de aanzienlijkste in de EU³⁸. In 2019 behoorde de gemiddelde duur van de procedures in de rechtbanken van eerste aanleg nog steeds tot de langste in de EU, met respectievelijk ongeveer 855 en 735 dagen voor litigieuze civiele en handelszaken, een stijging ten opzichte van 2018³⁹. De gemiddelde duur van de handhavingszaken voor de gemeentelijke en handelsrechtbanken bleef toenemen tot 797 dagen. Voor de provinciale rechtbanken van tweede aanleg duurde het echter gemiddeld slechts 258 dagen om de civiele zaken te behandelen⁴⁰. Ook bij de hoge handelsrechtbank in tweede aanleg is de gemiddelde duur van rechtszaken in handelszaken verder afgenomen tot 634 dagen. Bij het hooggerechtshof duurde het gemiddeld 720 dagen om een civiele zaak te beslechten. Een initiatief van het ministerie van Justitie om de hangende zaken van tien jaar en ouder te beslechten, uitgewerkt in samenwerking met de voorzitters van de rechtbanken die op vrijwillige basis actieplannen opstellen, is met solide resultaten voortgezet. Tussen 2016 en 2019 is het aantal van dergelijke zaken met ongeveer 50 % verminderd⁴¹. De achterstand in handelszaken bleef dalen, voornamelijk als gevolg van de verbeterde bedrijfsprocessen die door de hoge handelsrechtbank werden geïnitieerd. Ondanks de toename van het aantal inkomende zaken is de achterstand eind 2019 met meer dan 20 % verminderd ten opzichte van 2018. Deze verbeteringen in de behandeling van handelszaken bestaan uit het toewijzen van procedurele werkzaamheden aan het personeel van de rechtbank, waardoor de rechters zich kunnen concentreren op de grond van de zaak. De hervorming van het bedrijfsproces wordt gedeeltelijk uitgebreid tot de handelsrechtbanken in eerste aanleg. Ook in civiele zaken is in elke aanleg verdere vooruitgang geboekt bij het wegwerken van de achterstand, maar de gemeentelijke rechtbanken worden momenteel geconfronteerd met een uitzonderlijke toevloed van zaken met betrekking tot leningen gelinkt aan de Zwitserse frank⁴² en persoonlijke faillissementen⁴³.

De wijzigingen in de strafprocedure hebben tot doel de doeltreffendheid van het strafrechtstelsel te vergroten, waarbij een aanzienlijke achterstand en lange procedures een uitdaging blijven. In 2019 is de achterstand en de duur van de procedures in eerste aanleg bij de gemeentelijke en provinciale rechtbanken toegenomen (tot respectievelijk gemiddeld 678 en 930 dagen). Deze stijging was deels te wijten aan de prioriteit die werd gegeven aan het beslechten van de oudste zaken, waardoor de gemiddelde duur van de beslechte zaken steeg. Bij het hooggerechtshof duurde het gemiddeld slechts 138 dagen om een strafzaak te beslechten. Een gemeld gebrek aan procedurele discipline door advocaten in

³⁷ Grafiek 29, EU-scorebord voor justitie 2020.

³⁸ Grafieken 5-19, EU-scorebord voor justitie 2020.

³⁹ Gegevens voor 2019, ministerie van Justitie.

⁴⁰ In vergelijking met 2018 is de duur van de procedure in 2019 verder afgenomen.

⁴¹ Bijdrage van Kroatië aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

⁴² Naar aanleiding van het arrest van het hooggerechtshof over de beschikbaarheid van rechtsmiddelen in die situaties. Hooggerechtshof, arrest van 12 februari 2019, Rev 2868/2018-2.

⁴³ Naar aanleiding van de wijzigingen in de wet betreffende de persoonlijke insolventie, 10.7.2018, NN 67/2018-1364.

gerechtelijke procedures voor de goedkeuring van de aanklachten leidt vaak tot aanzienlijke vertragingen⁴⁴. De wijzigingen van december 2019 in de wet inzake de strafprocedure hebben tot doel de procedure voor het panel voor de aanklachten en de strafprocedure in haar geheel te versnellen⁴⁵. In 2019 heeft het bureau van het Openbaar Ministerie meer strafzaken behandeld dan het heeft ontvangen (een afwikkelingspercentage van 102 %), waardoor de achterstand met bijna 23 % is verkleind⁴⁶.

II. CORRUPTIEBESTRIJDING

Kroatië heeft een juridisch en beleidskader ontwikkeld ter bevordering van de integriteit en ter voorkoming van corruptie in de openbare sector en heeft daartoe een netwerk van autoriteiten opgezet die bijdragen aan de beleidsvorming in alle sectoren van de overheid. Kroatië heeft een gespecialiseerd Openbaar Ministerie dat belast is met het vervolgen van corruptie en georganiseerde misdaad, het bureau voor de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (USKOK)⁴⁷, evenals een gespecialiseerde politieafdeling binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken, de nationale politiedienst voor de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (PNUSKOK). Deze laatste is gemachtigd om complexe corruptiedelicten te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken.

In de corruptieperceptie-index van Transparency International van 2019 heeft Kroatië een score van 47/100 en staat het land op de 18^e plaats onder de EU-lidstaten en op de 63^e plaats wereldwijd. Kroatië behoort ook tot de slechtst presterende lidstaten in de Eurobarometer-enquête 2020 over de perceptie van de burgers van corruptie⁴⁸. 97 % van de Kroaten ziet corruptie in hun land als wijdverbreid (EU-gemiddelde 71 %) en 54 % van de mensen voelt zich in hun dagelijks leven persoonlijk getroffen door corruptie (EU-gemiddelde 26 %). Wat het bedrijfsleven betreft, is 91 % van de bedrijven van mening dat corruptie wijdverbreid is (EU-gemiddelde 63 %), terwijl 57 % van de bedrijven van mening is dat corruptie een probleem is bij het zakendoen (EU-gemiddelde 37 %). Vervolgens vindt 28 % van de mensen dat er genoeg succesvolle vervolgingen zijn om mensen af te schrikken van corrupte praktijken (EU-gemiddelde 36 %), terwijl 16 % van de bedrijven van mening is dat mensen en bedrijven die worden betrapt op het omkopen van een hoge ambtenaar, op gepaste wijze worden gestraft (EU-gemiddelde 31 %)⁴⁹.

Het juridische kader is grotendeels aanwezig. Het strafwetboek stelt verschillende soorten corruptie strafbaar en voorziet in specifieke straffen, sancties en maatregelen zoals

⁴⁴ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek.

⁴⁵ De kwestie vloeit voort uit de eerdere mogelijkheid voor advocaten van de verdediging om het panel van rechters te verzoeken het door de openbare aanklagers ingediende bewijsmateriaal in een latere fase niet-ontvankelijk te verklaren, in verschillende hoorzittingen van het panel van rechters dat de ingediende tenlastelegging herziet. Het gevolg van deze procedure was dat elke keer dat het panel weigerde een bewijsstuk niet-ontvankelijk te verklaren, de advocaten een aparte beroepsprocedure konden starten, die vervolgens voor hogere rechtbanken eindigde, met langdurige beroepsprocedures. Volgens de gewijzigde regels zullen de verzoeken om niet-ontvankelijkheid van bewijsmateriaal nu in één hoorzitting van het panel moeten worden geconcentreerd en later niet meer worden toegestaan, met enkele uitdrukkelijk vermelde uitzonderingen.

⁴⁶ Verslag voor 2019 van het bureau van het Openbaar Ministerie, april 2020, blz. 17. In dit overzicht worden de volgende soorten strafzaken geteld: strafrechtelijke kennisgevingen van de politie, het publiek en andere instanties, opsporing, onderzoek, procedure in tweede aanleg, verzoek om bescherming van de wettigheid in strafzaken en delictzaken, en andere strafzaken (in totaal bijna 129 000 inkomende zaken in 2019).

⁴⁷ In Zagreb, Split, Rijeka en Osijek.

⁴⁸ Speciale Eurobarometer 502.

⁴⁹ Flash Eurobarometer 482.

verbeurdverklaring of inbeslagname. Overeenkomstig de wet betreffende de regering kunnen leden van de regering echter niet zonder voorafgaande toestemming van de regering zelf worden vervolgd voor een strafbaar feit waarvoor tot vijf jaar gevangenisstraf is voorzien⁵⁰. De Greco heeft verklaard dat het stelsel van politieke onschendbaarheden voor de leden van de regering moet worden herzien, aangezien het te ver gaat en met corruptie verband houdende misdrijven moet uitsluiten om te voorkomen dat het een belemmering vormt voor de vervolging van corruptie op hoog niveau⁵¹. In juli 2020 kondigde de regering aan dat zij zou voorstellen het onschendbaarheidsstelsel voor leden van de regering af te schaffen⁵².

De corruptiebestrijdingsstrategie 2015-2020 is in de eerste plaats gericht op het voorkomen van corruptie. De strategie bevat zeven horizontale doelstellingen en omvat de “integriteit van het politieke systeem en het bestuur” als een van de primaire doelstellingen. De overkoepelende strategie ging vergezeld van drie meer gedetailleerde tweejarige actieplannen. Deze waren vooral gericht op onderwijs- en opleidingsinitiatieven en de ontwikkeling van handboeken en de planning van specifieke wetgeving. De plannen voor 2015-16 en 2017-18 zijn beide gedeeltelijk uitgevoerd, en uit evaluaties blijkt dat 88 % van de voor 2019 geplande activiteiten ofwel zijn uitgevoerd, ofwel gedeeltelijk zijn uitgevoerd⁵³. Bepaalde cruciale initiatieven op het gebied van wetgeving en integriteit hebben echter vertraging opgelopen⁵⁴. In mei 2019 heeft de regering het corruptiebestrijdingsprogramma voor staatsbedrijven 2019-2020 goedgekeurd, met maatregelen die gericht zijn op het intensiveren van het interne en externe toezicht op de meeste staatsbedrijven en het vaststellen van transparante criteria voor het beoordelen van de bedrijfsefficiëntie. Andere maatregelen zijn gericht op het opstellen van duidelijke regels voor de benoeming van leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen en op het versterken van de mechanismen ter voorkoming van belangenconflicten⁵⁵. Naar verluidt is de voorgestelde invoering van nalevings- en ethische functionarissen om de transparantie en efficiëntie in staatsbedrijven te vergroten, door verschillende entiteiten echter niet uitgevoerd⁵⁶. Op 18 september 2020 heeft de minister van Justitie en Openbaar Bestuur een nieuwe strategie voor corruptiebestrijding voor 2021-2030⁵⁷ aangekondigd.

Een netwerk van autoriteiten draagt bij aan de beleidsvorming op het gebied van corruptiebestrijding in alle sectoren van de overheid. Het ministerie van Justitie is de centrale instantie voor corruptiepreventie met een speciale eenheid voor de coördinatie van de uitvoering van de corruptiebestrijdingsstrategieën en bijbehorende actieplannen. Het fungeert ook als een centraal orgaan voor de uitwisseling van gegevens over corruptiebestrijding⁵⁸. De raad voor de preventie van corruptie, een adviesorgaan van de regering bestaande uit

⁵⁰ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, aanbeveling xi, punt 96.

⁵¹ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, aanbeveling xi, punt 99.

⁵² <http://hr.n1info.com/Video/Info/a529417/Plenkovic-najavio-ukidanje-imuniteta-za-clanove-Vlade-To-je-relikt-devedesetih.html>

⁵³ Verslag van het Kroatische parlement over de uitvoering van het actieplan: 55 van de 126 acties voor 2015-2016 werden uitgevoerd (44 %), enkele niet-uitgevoerde acties werden overgedragen naar het volgende jaar. Van het plan voor 2017–2018 zijn 87 van de 126 maatregelen uitgevoerd (69 %).

⁵⁴ Actieplannen voor corruptiebestrijding 2016-2020.

⁵⁵ Antikorupcijski program za trgovačka društva u većinskom državnom vlasništvu 2019-2020.

⁵⁶ Informatie ontvangen in het kader van het landbezoek.

⁵⁷ Aankondiging van 18 september 2020; <https://vlada.gov.hr/vijesti/malenica-najavio-izradu-nove-strategije-borbe-protiv-korupcije/30397>

⁵⁸ Verordening inzake de interne organisatie van het ministerie van Justitie (artikel 126).

vertegenwoordigers van overheidsinstellingen en niet-gouvernementele organisaties, en de nationale raad voor het toezicht op de uitvoering van de strategie voor corruptiebestrijding brengen twee keer per jaar verslag uit aan het parlement. Naast de belangrijkste repressieve instanties, namelijk USKOK en PNUSKOK, bestaan er verschillende andere instanties in het kader van de voorkoming van corruptie. Het gaat onder meer om het ministerie van Openbaar Bestuur, de Rekenkamer, het bureau voor de bestrijding van het witwassen van geld, de commissie voor de voorkoming van belangenconflicten en de staatscommissie voor het toezicht op de procedures voor overheidsopdrachten.

Ambtenaren houden zich weliswaar aan een gedragscode, maar een dergelijke code bestaat niet voor parlementsleden en de hoogste uitvoerende functies. De ambtenarenwet en de ethische code voor ambtenaren (de code) stellen ethische grondbeginselen vast. De code bevat de gedragsregels en stelt een institutioneel kader vast voor de uitvoering ervan. De ethische commissie voor ambtenaren is een instantie die in tweede aanleg klachten van burgers en ambtenaren behandelt, en een afdeling ethiek binnen het ministerie van Openbaar Bestuur zorgt voor onderwijsactiviteiten. Er is wel een ethische code voor ambtenaren, maar een gedragscode voor de leden van het parlement ontbreekt. In een verwante aanbeveling van de Greco werd gevraagd om een dergelijke code te ontwikkelen en aan te nemen, gekoppeld aan een toezichts- en handhavingsmechanisme⁵⁹. Evenzo is er geen gedragscode die een leidraad biedt voor belangenconflicten en andere integriteitskwesaties voor uitvoerende topfuncties⁶⁰.

De wetgeving inzake het voorkomen van belangenconflicten is in werking getreden, hoewel er aandacht moet worden besteed aan de uitvoering ervan en er een duidelijke bevoegdheid van de toezichthoudende instantie moet komen. De wet inzake het voorkomen van belangenconflicten bevat gedetailleerde regels over belangenconflicten, onverenigbaarheden, geschenken en financiële aangiften. Ze bevat de algemene beginselen voor het optreden bij de uitoefening van een openbaar ambt, met inbegrip van personen die belast zijn met de hoogste uitvoerende functies. De wet kent een centrale rol toe aan de onafhankelijke commissie voor de oplossing van belangenconflicten (“de commissie”), die toezicht houdt op de uitvoering van de wet, de financiële aangiften controleert en opleidingen geeft⁶¹. De commissie kan belangenconflictenprocedures inleiden en besluiten of een bepaalde actie een inbreuk vormt. Zij kan sancties opleggen, zoals een vermaning of inhouding van een deel van het maandsalaris van een ambtenaar. Zij heeft een proactieve rol gespeeld bij het handhaven van de wet betreffende de voorkoming van belangenconflicten, in het bijzonder wanneer het gaat om de hoogste uitvoerende functies. Hoewel zij administratieve sancties kan opleggen in geval van niet-naleving, lijkt haar vermogen om informatie te verifiëren en besluiten af te dwingen beperkt te zijn door het gebrek aan volledige toegang tot informatie en het gebrek aan medewerking van ambtenaren. Na rechterlijke toetsing zijn besluiten van de commissie nietig verklaard, met name wat betreft de hoogste uitvoerende functies. De besluiten uit het verleden hebben ook tot kritiek van de regering geleid, waardoor de commissie en enkele niet-gouvernementele organisaties de Raad van Europa in kennis hebben gesteld van de toegenomen niet-naleving van haar besluiten⁶². De commissie is afhankelijk van de medewerking van de autoriteiten als het gaat om de controle van de financiële aangiften. De Greco heeft echter ook verschillende aanbevelingen gedaan met betrekking tot de rol van de commissie. Deze omvatten verbeterde mogelijkheden

⁵⁹ GRECO Fourth Evaluation Round – Evaluation Report, aanbevelingen i en iii.

⁶⁰ GRECO Fifth Evaluation Round – Evaluation Report, aanbeveling ii, punt 41.

⁶¹ Wet betreffende de voorkoming van belangenconflicten.

⁶² Brief van GONG aan Greco, 1.10.2019.

om informatie te verkrijgen die nodig is voor de verificatie van financiële aangiften, de herziening van de beschikbare sancties voor schendingen van de wet betreffende de voorkoming van belangenconflicten om te zorgen voor adequate gevolgen, en het mogelijk maken van een effectieve toetsing van financiële aangiften. Ook werd aanbevolen een eis van ad-hocinformatieverstrekking in te voeren voor de hoogste uitvoerende functies in situaties van conflicten tussen privébelangen en officiële functies⁶³. Hoewel de autoriteiten het budget van de commissie hebben verhoogd en van plan zijn de wet betreffende de voorkoming van belangenconflicten in 2020 te wijzigen, hebben de Europese Commissie en internationale evaluaties benadrukt dat het belangrijk is dat de commissie voor belangenconflicten voldoende bevoegdheden heeft om afschrikkende sancties op te leggen en haar essentiële preventieve rol te vervullen⁶⁴. Kroatië is van plan de wet op de voorkoming van belangenconflicten te wijzigen en het ministerie van Bestuur heeft een werkgroep opgericht voor de voorbereiding van dit ontwerpvoorstel.

Hoewel er maatregelen bestaan om corruptie op lokaal niveau te voorkomen, blijven de bijbehorende toezichts- en handhavingsmechanismen zwak. Kroatië heeft een kader vastgesteld voor het voorkomen van belangenconflicten bij staats- en lokale ambtenaren, dat bestaat uit bijzondere wetten. De wet betreffende de ambtenaren en werknemers in het lokaal en regionaal zelfbestuur is van toepassing op lokale ambtenaren die werkzaam zijn in de bestuursorganen van lokale en regionale eenheden voor zelfbestuur. Hoewel het bestaan van privébelangen niet wordt verboden, wordt ambtsmisbruik om onopgeloste belangenconflicten op te lossen, verboden en worden er sancties vastgesteld voor niet-naleving. Desondanks komt de grote meerderheid van de corruptiegevallen voor op lokaal of provinciaal niveau. Uit Eurobarometer-enquêtes blijkt dat de bezorgdheid over belangenconflicten zowel op lokaal niveau als op het niveau van staatsbedrijven en gecontroleerde bedrijven, waarvan vele in handen zijn van of gecontroleerd worden door gemeenten, blijft bestaan⁶⁵. De huidige wetgeving inzake belangenconflicten is echter niet van toepassing op de voorzitters en bestuursleden van bedrijven waarin de lokale overheid een meerderheidsaandeel heeft, noch op de voorzitters en bestuursleden van bedrijven die voor het grootste deel in handen zijn van deze bedrijven. Kroatië is echter van plan de wet op de voorkoming van belangenconflicten te wijzigen en het ministerie van Bestuur heeft een werkgroep opgericht voor de voorbereiding van dit ontwerpvoorstel. Bovendien geeft de huidige wet inzake lokaal en regionaal zelfbestuur lokale ambtenaren een aanzienlijke beslissingsbevoegdheid bij de verkoop van activa en financiën van maximaal een miljoen Kroatische kuna (HRK) en bij de benoeming van bestuursleden van lokale overheidsbedrijven, waardoor er veel ruimte is voor corruptie. Op regionaal niveau hebben 17 provincies onlangs hun eigen corruptiebestrijdingscommissies opgericht en sommige hebben interne actieplannen goedgekeurd om corruptie te bestrijden en gedragscodes voor ambtenaren op regionaal niveau te ontwikkelen.

⁶³ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, aanbevelingen viii, ix en x, punt 4.

⁶⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie met het oog op de volledige toepassing van het Schengenacquis door Kroatië, COM(2019) 497 final van 22.10.2020; Aanbeveling van de Raad van 20 juli 2020 over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Kroatië en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Kroatië, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8430-2020-INIT/nl/pdf>.

In 2018 werd 5 048 458,28 Kroatische kuna (HRK) toegewezen voor het werk van de commissie. In 2019 bedroeg het toegewezen bedrag 6 493 939,00 HRK. Het budget voor 2020 bedraagt 7 810 718 HRK.

⁶⁵ Staatsraad voor het Openbaar Ministerie, verslag voor 2019, april 2020, en Eurobarometer 502 en Eurobarometer 482.

Hoewel er regels zijn voor vermogensaangiften en “draaideurpraktijken”, hebben deze tekortkomingen. Ambtenaren die onder de wet betreffende de voorkoming van belangenconflicten vallen, zijn verplicht om vermogensbestanddelen, ongeacht of deze zijn verworven of geërfd, aan te geven en de bron van inkomsten uit professionele en niet-professionele activiteiten te identificeren. Zij zijn ook verplicht aangifte te doen van het vermogen en het inkomen van hun echtgenoten of partners en eventuele minderjarige kinderen. De commissie voor de voorkoming van belangenconflicten publiceert de inhoud van deze aangiften online⁶⁶. In de praktijk dienen ambtenaren echter alleen hun aangiften in bij hun indiensttreding en bij beëindiging of herbenoeming van hun ambt, terwijl zij geen ad-hocaangiften indienen om rekening te houden met een eventuele wijziging van de status tijdens hun mandaat. De commissie kan weliswaar om een ad-hocaangifte verzoeken, maar zij heeft een beperkte mogelijkheid om onjuiste aangiften te bestraffen. Personen in de hoogste uitvoerende functies zijn niet verplicht om regelmatig financiële aangiften in te dienen, ook al wordt van hen verwacht dat zij zich aan hogere integriteits- en transparantienormen houden⁶⁷. De wet betreffende de voorkoming van belangenconflicten bevat een afkoelingsperiode van een jaar voor ambtenaren. Deze periode is te kort bevonden door de Greco, die ook heeft aanbevolen dat de commissie voor de voorkoming van belangenconflicten een bemiddelende rol krijgt bij de beoordeling van potentiële conflicten bij de overstap van de publieke naar de private sector⁶⁸.

Er zijn geen gedetailleerde regels om de contacten van personen in de hoogste uitvoerende functies met lobbyisten te regelen. Er zijn ook geen rapportage- of openbaarmakingsvereisten van toepassing op degenen die proberen de acties en het beleid van de overheid te beïnvloeden. Regels over hoe om te gaan met lobbyisten en andere derden die de besluitvorming van de regering willen beïnvloeden, werden in opeenvolgende corruptiebestrijdingsplannen erkend, en het laatste plan beoogt om in 2020 een kader op te stellen dat het lobbyen reguleert.

De klokkenluidersbescherming werd ingevoerd door de wet betreffende de bescherming van melders van onregelmatigheden van juli 2019. De wet heeft een breed toepassingsgebied, dat verder gaat dan corruptie en ook overtredingen van wetten, regelgeving en acties omvat die een bedreiging vormen voor het openbaar belang. De ombudsdienst voor het volk is het orgaan dat bevoegd is voor de externe melding van onregelmatigheden. In overeenstemming met zijn nieuwe mandaat heeft de ombudsdienst extra middelen uit de staatsbegroting ontvangen voor promotieactiviteiten⁶⁹. Het ministerie van Justitie verzorgt ook opleidingen voor ambtenaren die belast zijn met de uitvoering van de wet en er is een mediacampagne gepland. In de hele EU heeft Kroatië echter in 2019 de duidelijkste stijging sinds 2017 van het aantal burgers geregistreerd dat het gebrek aan bescherming voor klokkenluiders als voornaamste reden noemde om geen melding te maken van corruptiegevallen (39 %, + 10 procentpunten sinds 2017)⁷⁰.

Ondanks negatieve percepties hebben gespecialiseerde bureaus een consistente staat van dienst opgebouwd bij het vervolgen van corruptie. In april 2019 heeft het ministerie van Justitie een werkgroep opgericht voor het opstellen van wijzigingen van de wet betreffende het bureau voor de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. De wijzigingen

⁶⁶ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, aanbeveling vii, punt 79.

⁶⁷ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, aanbeveling viii, punt 82.

⁶⁸ GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, punt 78.

⁶⁹ 200 000,00 HRK.

⁷⁰ Special Eurobarometer 502: Corruption.

hebben tot doel de efficiëntie in het vervolgen van georganiseerde misdaad en corruptie te verhogen, alsmede om deze aan te passen aan en te harmoniseren met andere relevante nationale wetgeving⁷¹. Zowel USKOK als PNUSKOK hebben een staat van dienst opgebouwd in het onderzoeken en vervolgen van corruptiedelicten op hoog niveau⁷². Volgens het jaarverslag van het Openbaar Ministerie waren er in 2019 in totaal 1 365 strafrechtelijke klachten⁷³ bij USKOK, waarvan 1 003 (ongeveer 73 %) betrekking hadden op corruptie. Van deze klachten hadden er 879 (ongeveer 88 %) betrekking op machtsmisbruik en overschrijding van bevoegdheid en 124 (ongeveer 12 %) op corruptie in striktere zin. In 2019 werden 109 personen aangeklaagd. In 2019 heeft USKOK een groter aantal zaken ontvangen en opgelost, en een dalend aantal onopgeloste zaken geregistreerd, vergeleken met 2018. In 2019 duurde ongeveer 90 % van de onderzoeken onder leiding van de openbare aanklagers van USKOK maximaal 6 maanden, waarbij de duur van het onderzoek afnam van 12 maanden in 2016⁷⁴. Ondanks de staat van dienst van de gespecialiseerde bureaus en de recente versterkingen worden de inspanningen ter bestrijding van de corruptie ondermijnd door een gebrek aan veroordelingen en beperkte personele middelen, met name wat de gespecialiseerde onderzoekers betreft. Hoewel er een aanzienlijk aantal onderzoeken en aanklachten is in zaken met betrekking tot georganiseerde misdaad en corruptie, stuiten zowel het bureau van het Openbaar Ministerie (DORH) als USKOK op problemen met de inefficiëntie van het justitieel stelsel, waar langdurige gerechtelijke procedures en beroepen vaak de afsluiting van zaken in de weg staan. Bovendien blijven *high profile*-zaken tegen voormalige topambtenaren onopgelost en onderworpen aan langdurige procedures. Als gevolg daarvan is 80 % van de respondenten van een Eurobarometer-enquête van mening dat gevallen van corruptie op hoog niveau onvoldoende worden vervolgd en is 74 % van mening dat de inspanningen van de overheid om corruptie te bestrijden, niet doeltreffend zijn (gemiddeld 53 % in de EU)⁷⁵.

III. MEDIAPLURIFORMITEIT

De vrijheid van meningsuiting en informatie is vastgelegd in de grondwet, terwijl de mediapluriformiteit wordt gewaarborgd door verschillende wetten. De regulerende instantie voor de media (agentschap voor elektronische media; AEM) is een onafhankelijke autoriteit die bij wet is opgericht. De regels inzake transparantie verplichten bedrijven om eigendomsgegevens te rapporteren aan het AEM en deze te publiceren in het Kroatische staatsblad. De toegang tot informatie is wettelijk gegarandeerd. De bescherming van journalisten komt in de wetgeving niet specifiek aan de orde en de mechanismen die voor alle burgers beschikbaar zijn, zijn van toepassing⁷⁶.

De toezichthouder voor de media is volgens de wet een onafhankelijke instantie. De wet betreffende elektronische media⁷⁷ beschrijft in detail de bevoegdheden van het agentschap voor elektronische media (AEM), zijn sanctiebevoegdheden en mechanismen om tegen zijn besluiten in beroep te gaan. De toezichthouder heeft rechtspersoonlijkheid. De zeven leden van de raad van het agentschap, met inbegrip van de voorzitter die als hoofd van het

⁷¹ Wet betreffende het bureau van het Openbaar Ministerie en wet betreffende de staatsraad voor het Openbaar Ministerie.

⁷² GRECO Fifth Evaluation Round — Evaluation Report, punt 13.

⁷³ <http://www.dorh.hr/fgs.axd?id=5289>

⁷⁴ Staatsraad voor het Openbaar Ministerie, verslag voor 2019, april 2020, blz. 120.

⁷⁵ Special Eurobarometer 502: Corruption.

⁷⁶ Tussen 2019 en 2020 is Kroatië met vijf plaatsen gestegen in de wereldpersvrijheidsindex van Verslaggevers zonder grenzen, en staat nu wereldwijd op de 59e plaats. Zie <https://rsf.org/en/ranking/2019>

⁷⁷ Wet betreffende de elektronische media.

agentschap optreedt, worden door het parlement benoemd op basis van een aanbeveling van de regering na een openbare oproep tot het indienen van blijken van belangstelling. Na een termijn van vijf jaar kan een lid van de raad zich opnieuw kandidaat stellen voor dezelfde functie. Schorsing en ontslag kunnen plaatsvinden wegens ongeschiktheid voor de functie of onbekwaamheid, of wegens andere dwingende redenen die verband houden met de persoon. Het besluit wordt genomen door het parlement, op voorstel van de regering. Het feit dat de leden van de raad voor meerdere termijnen kunnen worden herbenoemd en dat de parlementaire meerderheid een belangrijke invloed heeft op de benoeming van het besluitvormingsorgaan van het agentschap, kan in de praktijk gevolgen hebben voor de politieke onafhankelijkheid van de toezichthouder, zoals door sommige belanghebbenden en de MPM 2020 is benadrukt⁷⁸. Deze laatste beoordeelde het risico voor de onafhankelijkheid en de effectiviteit van de media-autoriteit als gemiddeld.⁷⁹ Zoals tijdens het landbezoek is uitgelegd, is de begroting van het AEM gebaseerd op de inkomsten uit de activiteiten van het agentschap, wat bijdraagt aan zijn onafhankelijkheid. Het AEM zorgt voor een hoge mate van transparantie door zijn besluiten, notulen van vergaderingen en het jaarverslag online te publiceren. De besluiten van het AEM worden bovendien in het Kroatische staatsblad gepubliceerd.

Om de transparantie van de eigendom van de media te waarborgen, moeten aanbieders van mediadiensten jaarlijks verslag uitbrengen van de details inzake eigendom en veranderingen van eigenaar aan het agentschap voor elektronische media. Volgens de wet betreffende de elektronische media moeten de verslagen gegevens bevatten over de directe en indirecte aandeelhouders en de percentages van de aandelen of deelnemingen⁸⁰. De eigendomsinformatie wordt ook openbaar gemaakt in het Kroatische staatsblad en de wet voorziet in sancties in geval van niet-melding. Politieke partijen of politici zijn niet specifiek door de wet uitgesloten van media-eigendom. De MPM 2020 heeft zijn bezorgdheid geuit over het feit dat de identificatie van de uiteindelijke begunstigde problematisch blijft en heeft de transparantie van de media-eigendom als een middelgroot risico beoordeeld⁸¹. De voorgestelde nieuwe wet op de elektronische media bepaalt dat de eigendomsinformatie openbaar moet worden gemaakt door het verstrekken van een uittreksel uit het register van de uiteindelijke begunstigten.

De toewijzing van staatsreclame is geregeld voor overheidsadministraties en entiteiten die overwegend in handen zijn van de staat. De wet betreffende de elektronische media bepaalt dat de overheid verplicht is 15 % van haar jaarlijkse middelen, die bestemd zijn voor de promotie van haar diensten of activiteiten, te gebruiken voor reclame in de audiovisuele en radioprogramma's van regionale of lokale televisie- of radio-omroepen. De overheidsinstanties moeten jaarlijks aan het AEM verslag uitbrengen over de reclameactiviteiten⁸².

⁷⁸ Media Pluralism Monitor 2020.

⁷⁹ In dit verband moet er ook aan worden herinnerd dat de herziene richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMD-richtlijn) specifieke garanties biedt voor de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van de nationale regulerende instanties voor de media. Kroatië zal de herziene richtlijn naar verwachting in het najaar van 2020 omzetten.

⁸⁰ Artikel 52 van de wet betreffende de elektronische media.

⁸¹ In dit verband zij eraan herinnerd dat de herziene AVMD-richtlijn de lidstaten aanmoedigt om wetgevende maatregelen te nemen die bepalen dat aanbieders van mediadiensten die onder hun bevoegdheid vallen, informatie over hun eigendomsstructuur, met inbegrip van de uiteindelijke begunstigten, toegankelijk moeten maken.

⁸² Artikel 33 van de wet betreffende de elektronische media.

De toegang tot informatie is wettelijk gegarandeerd, maar het proces lijkt traag te verlopen. De commissaris voor informatie is een onafhankelijk orgaan dat de wet betreffende de toegang tot informatie beschermt en uitvoert. Hoewel het recht op toegang tot informatie sinds 2003 bij wet is geregeld, is de situatie verbeterd met de wet betreffende de toegang tot informatie en de eerste commissaris voor informatie in 2013. De commissaris biedt juridische bescherming van het recht op toegang tot openbare informatie en het hergebruik ervan (open gegevens), houdt toezicht op de bekendmaking van het werk van de autoriteiten en zorgt voor bewustmaking. De commissaris heeft een relatief kleine dienst (17 medewerkers). Zoals vereist door de wet betreffende de toegang tot informatie, moet elke overheidsinstantie een informatieambtenaar aanstellen voor de behandeling van verzoeken om informatie⁸³. De invoering van de bevoegdheid tot directe bestraffing zou bijdragen aan het tegengaan van overtredingen. De commissaris kan moties indienen om een aanklacht in te dienen en beschikkingen inzake delicten uit te vaardigen⁸⁴. In 2019 werd meer dan de helft van de beroepen bij de commissaris voor informatie ingediend omdat de autoriteiten de verzoeken om toegang tot informatie niet binnen de wettelijke termijnen hadden afgehandeld⁸⁵. De commissaris voor informatie heeft een verslag⁸⁶ uitgebracht waarin hij zijn bezorgdheid uit over de uitvoering van de wet betreffende het recht op toegang tot informatie⁸⁷. Volgens de MPM 2020 wordt de toegang tot informatie meestal uitgeoefend via beroepsmechanismen en de directe betrokkenheid van de commissaris voor informatie⁸⁸.

Het kader voor de bescherming van journalisten biedt veiligheidsgaranties door middel van verschillende wetgevingshandelingen. De mediawet⁸⁹ verwijst naar de vrijheid van meningsuiting en de mediapluriformiteit. In het kader van de redactionele vrijheid hebben journalisten het recht om hun mening te uiten en hun taken niet uit te voeren als dit in strijd zou zijn met de regels van het journalistieke beroep. In dat geval kan de arbeidsovereenkomst niet ten nadele van hen worden gewijzigd. Bovendien hoeven journalisten hun bronnen niet openbaar te maken, tenzij de bevoegde rechter de openbaarmaking beveelt op grond van bezorgdheid over de nationale veiligheid. Dit geldt zowel voor reeds gepubliceerde als nog te publiceren informatie⁹⁰.

Journalisten worden online geconfronteerd met tal van bedreigingen, waaronder lastercampagnes, haatzaaien, doodsb bedreigingen en bedreigingen met fysieke aanvallen⁹¹. Volgens verschillende verslagen en belanghebbenden leiden deze vaak niet tot een tijdige reactie van de autoriteiten⁹². Het strafwetboek zelf biedt bepaalde waarborgen voor de vrijheid van meningsuiting en journalistiek, aangezien het de “schending van de

⁸³ Op dit moment heeft ongeveer 85 % van de 5 900 overheidsinstanties dit gedaan, maar de definitie van overheidsinstanties is zeer ruim.

⁸⁴ De gerechtelijke procedures duren echter lang en de rechtbanken hebben zelden een veroordeling van overheidsinstanties uitgesproken. Platform indicatoren voor duurzaam bestuur, 2019.

⁸⁵ Samenvatting van het verslag over de uitvoering van de wet betreffende het recht op toegang tot informatie voor 2019.

⁸⁶ Verslag over de uitvoering van de wet betreffende het recht op toegang tot informatie voor 2018.

⁸⁷ Wet betreffende het recht van toegang tot informatie.

⁸⁸ Media Pluralism Monitor 2020.

⁸⁹ Artikel 3 van de wet betreffende de elektronische media.

⁹⁰ Artikelen 27 tot en met 30 van de wet betreffende de elektronische media.

⁹¹ Verslaggevers zonder grenzen.

⁹² Verslaggevers zonder grenzen; in dit verband zij er ook aan herinnerd dat, overeenkomstig aanbeveling CM/Rec (2016)4 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa, de lidstaten een uitgebreid wetgevingskader moeten opzetten dat journalisten en andere media-actoren, in staat stelt effectief en zonder vrees bij te dragen aan het publieke debat.

vrijheid van gedachte en meningsuiting” en “intimidatie” als strafbare feiten beschouwt⁹³. Journalisten worden echter ook zelf geconfronteerd met rechtszaken, vaak met een intimiderend effect⁹⁴. In 2019 werden meer dan 1 000 rechtszaken tegen journalisten aangespannen⁹⁵. Hoewel het in de meeste gevallen om civiele zaken gaat die betrekking hebben op “vorderingen tot vergoeding van vermeende immateriële schade”, gaat het in sommige gevallen om strafzaken. Deze golf van rechtszaken⁹⁶ was het onderwerp van een waarschuwing op het platform van de Raad van Europa en werd geclassificeerd als “samenhangend met het lastigvallen van journalisten”⁹⁷. In Kroatië behoort gevangenisstraf tot de beoogde sancties voor smaad, terwijl het delict “shaming” (“aan de schandpaal nagelen”) in 2019 uit het strafwetboek is geschrapt⁹⁸.

IV. ANDERE INSTITUTIONELE KWESTIES IN VERBAND MET CONTROLES EN WAARBORGEN

Kroatië heeft een parlementair eenkamerstelsel, waarin het grondwettelijk hof achteraf grondwettelijke toetsingen kan uitvoeren, ook in concrete gevallen op basis van een grondwettelijke klacht. Wetsontwerpen kunnen door elk lid van het parlement of de regering worden ingediend. Naast het justitieel stelsel spelen de ombudsdienst voor het volk, die verantwoordelijk is voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten en de vrijheden, de commissaris voor informatie en de ombudsdienst voor gendergelijkheid, die de rol van het orgaan voor gelijke kansen vervult, een rol in het systeem van controles en waarborgen.

Ondanks het bestaan van specifieke mechanismen blijft de burgerparticipatie relatief zwak. Het regeringsbureau voor wetgeving (RBW) coördineert de openbare raadplegingen en beheert het e-raadplegingen-portaal. De meeste instellingen vertrouwen uitsluitend op onlineraadplegingen in plaats van verschillende raadplegingsmethoden te combineren⁹⁹. Het is gebruikelijk de belanghebbenden te betrekken via het e-raadplegingenplatform *e-Savjetovanja* en het aantal raadplegingen neemt toe¹⁰⁰. De kwaliteit van de raadpleging laat echter vaak te wensen over op het vlak van kwaliteit en het aantal reacties blijft laag. Uit de analyse van de commissaris voor informatie blijkt dat in 2019 het aantal klachten in verband met openbare raadplegingen is toegenomen¹⁰¹. De redenen hiervoor waren dat de raadpleging niet plaatsvond, minder dan 30 dagen duurde, of dat de bekendmaking van de raadplegingsplannen of het verslag van de uitgevoerde raadpleging ontbrak. In 2019 werden in totaal 19 543 opmerkingen geanalyseerd (23 035 in 2018). Daarvan werd slechts 16 % van de opmerkingen volledig geaccepteerd, 6 % gedeeltelijk, terwijl van 25 % kennis werd

⁹³ Strafwetboek, art. 127.

⁹⁴ European Network of National Human Rights Institutions — The rule of law in the European Union, blz. 53.

⁹⁵ European Federation of Journalists.

⁹⁶ Volgens de bronnen is de grote meerderheid van de rechtszaken in het voordeel van de journalisten beslist. De gerechtelijke procedures hebben echter geleid tot financiële gevolgen en een verlamdend effect op journalisten.

⁹⁷ De meeste van deze rechtszaken zijn civiele zaken met betrekking tot “vorderingen tot vergoeding van vermeende immateriële schade”, en slechts enkele zijn strafzaken met betrekking tot het delict “shaming” (“aan de schandpaal nagelen”). Platform van de Raad van Europa ter bevordering van de bescherming van de journalistiek en de veiligheid van journalisten.

⁹⁸ European Network of National Human Rights Institutions — The rule of law in the European Union, blz. 53.

⁹⁹ Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform, 2019, blz. 58.

¹⁰⁰ Het aantal ontvangen opmerkingen en belanghebbenden die betrokken zijn bij het regelgevingsproces, neemt toe. Er is echter nog ruimte voor verbetering, met name wat betreft het vergroten van het bewustzijn van het raadplegingsproces bij sommige groepen belanghebbenden.

¹⁰¹ Tot 10 %, vergeleken met gemiddeld 5 % van het totale aantal klachten dat in voorgaande jaren is ontvangen.

genomen, 31 % werd afgewezen en 22 % onbeantwoord bleef¹⁰². De bevoegde instanties zijn verplicht een online openbare raadpleging te houden gedurende een periode van maximaal 30 dagen, en in slechts 40 % van de gevallen werd de raadpleging uitgevoerd met de volledige wettelijke termijn. Ook de sociale partners, die de raadplegingen eerder als formalistisch dan als inhoudelijk ervaren, hebben de geringe mate waarin rekening wordt gehouden met hun opmerkingen, aan de orde gesteld¹⁰³.

Het regelgevingsbeleid is versterkt, maar er zijn nog steeds uitdagingen. De goedkeuring van de wet betreffende de effectbeoordeling van de regelgeving in 2017 en de opname van de betrokkenheid van de belanghebbenden hebben vooruitgang vertoond, maar er zijn nog steeds tekortkomingen. Kroatië staat in het middelste derde deel van de lidstaten wat betreft het gebruik van op feiten gebaseerde instrumenten, en in het onderste deel wat betreft de kwaliteit van de regelgeving en de raadpleging van de sociale en economische actoren tijdens de voorbereiding van het beleid¹⁰⁴. Terwijl de effectbeoordelingen van de regelgeving voornamelijk door de ministeries worden uitgevoerd, verzorgt het regeringsbureau voor wetgeving (RBW) opleidingen in methodologie en het opstellen van wetgeving. Het mandaat van het RBW is beperkt tot het onderzoek van effectbeoordelingen voor primaire wetgeving. Als gevolg daarvan wordt ondergeschikte regelgeving niet gecontroleerd. Hoewel de lokale en regionale overheden over aanzienlijke bevoegdheden beschikken om regelgeving vast te stellen, ontbreekt het de meerderheid aan de nodige personele middelen of ervaring om het regelgevingsbeleid doeltreffend ten uitvoer te leggen. Dit heeft geleid tot aanzienlijke verschillen in de kwaliteit van het bestuur en de regelgeving op lokaal niveau¹⁰⁵. Het ministerie van Economie, Ondernemerschap en Ambachten beoordeelt de gevolgen van de regelgeving voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) door een kmo-test uit te voeren (voor de primaire en secundaire wetgeving).

Het aandeel van de wetten die in het parlement in het kader van de spoedprocedure zijn aangenomen, is sinds 2016 toegenomen. Terwijl het aandeel van dergelijke wetten daalde van ongeveer 82 % in 2014 tot 28 % in 2016, steeg het weer tot ongeveer 56 % in 2019 en 60 % in 2020, mede als gevolg van de COVID-19-pandemie. Van de 25 wetten die in het eerste kwartaal van 2020 werden aangenomen, werden er 20 beschouwd als noodwetten ter bestrijding van COVID-19 en de meeste daarvan blijven van kracht¹⁰⁶. De normen voor het houden van openbare raadplegingen zijn ook van toepassing op de noodprocedure en er worden wetsontwerpen gepubliceerd op *e-Savjetovanja*.

De ombudsdienst voor het volk is verantwoordelijk voor de bevordering en bescherming van de mensenrechten en vrijheden, de rechtsstaat en de antidiscriminatie-normen. De ombudsdienst kreeg als instelling in 2008 de “A-status” (volgens de VN-beginselen van Parijs), die in 2019 opnieuw werd toegekend¹⁰⁷. Sinds 2013

¹⁰² Aanzienlijk hoger dan de 12 % die in 2018 onbeantwoord bleef.

¹⁰³ Zie Europese Commissie, 2019 European Semester Country Report for Croatia, SWD(2019) [1010] final van 27.2.2019, blz. 39.

¹⁰⁴ World Bank, WGI op. cit.

¹⁰⁵ Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform, 2019, blz. 105.

¹⁰⁶ Om de COVID-19-pandemie aan te pakken heeft Kroatië niet de noodtoestand afgekondigd en zijn de meeste maatregelen door het hoofdkwartier van de civiele bescherming genomen op basis van de in maart 2020 gewijzigde wet betreffende het stelsel voor civiele bescherming. Er is een beroep gedaan op het grondwettelijk hof om de grondwettigheid van deze amendementen en de maatregelen van het hoofdkantoor voor civiele bescherming zelf te toetsen, en deze toetsing is nog niet afgerond.

¹⁰⁷ Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), 2019, blz. 2 en 18.

is het jaarlijkse budget gestegen van 1,2 miljoen euro naar 1,6 miljoen euro in 2019¹⁰⁸. In de afgelopen jaren is de uitvoering van de aanbevelingen van de ombudsdienst toegenomen¹⁰⁹. De instelling heeft een reputatie opgebouwd op basis van professionaliteit, weerstand tegen politisering en goede resultaten. De ombudsdienst heeft echter een gebrek aan capaciteit, met name op het gebied van nieuwe bevoegdheden met betrekking tot klokkenluiders, en heeft behoefte aan extra ondersteuning op het gebied van personele middelen (de ombudsdienst heeft voor dit doel extra financiële middelen ontvangen). De ombudsdienst voor gendergelijkheid vervult de rol van het orgaan voor gelijke kansen¹¹⁰.

De regering wil het maatschappelijk middenveld ondersteunen door middel van het komende nationale plan voor het creëren en mogelijk maken van een omgeving voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld 2020-2026. Een van de doelstellingen van het plan is de verdere verbetering van het juridische, financiële en institutionele ondersteuningssysteem voor de activiteiten van organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Dit omvat specifieke maatregelen, activiteiten, termijnen en autoriteiten voor de uitvoering ervan, alsmede financieringsbronnen en indicatoren voor het meten van het succes van de uitvoering. De ruimte voor het middenveld in Kroatië wordt beschouwd als gekrompen.¹¹¹

¹⁰⁸ Verslag van de ombudsdienst voor het volk van Kroatië van 2019, blz. 167. In 2012 werd zijn mandaat verlengd (wet betreffende de ombudsdienst voor het volk, NN 76/12) en in 2014 en 2015 werden nieuwe regionale kantoren geopend (wet betreffende de ombudsdienst voor het volk, NN 76/12) om het toenemende aantal klachten op te vangen (2 275 zaken beslecht in 2013, verslag 2013 van de ombudsdienst voor het volk van Kroatië, blz. 5; 3 632 zaken beslecht in 2017, verslag 2017 van de ombudsdienst voor het volk van Kroatië, blz. 11).

¹⁰⁹ In 2016 is 29 % van de aanbevelingen van 2015 uitgevoerd; in 2018 was het aandeel uitgevoerde aanbevelingen van 2017 gestegen tot 65 % (jaarverslag 2018 van de ombudsdienst voor het volk van Kroatië, blz. 6).

¹¹⁰ Er zij opgemerkt dat er al een aantal gespecialiseerde mensenrechteninstanties zijn opgericht, zoals de ombudsdiensten voor kinderrechten en voor personen met een handicap. Wet inzake de ombudsdienst voor kinderen (NN 96/03), wet inzake gendergelijkheid (NN 116/03) en wet inzake de ombudsdienst voor personen met een beperking (NN 107/07).

¹¹¹ Beoordeling gegeven door CIVICUS; beoordelingen zijn op een schaal van vijf categorieën gedefinieerd als: open, gekrompen, belemmerd, onderdrukt en gesloten.

Bijlage I: lijst van bronnen in alfabetische volgorde*

* *De lijst van de bijdragen die zijn ontvangen in het kader van de raadpleging voor het verslag over de rechtsstaat 2020 is te vinden op (COM-website).*

Aanbeveling voor een aanbeveling van de Raad over het nationale hervormingsprogramma 2020 van Kroatië en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2020 van Kroatië, ST 8184/20 - COM(2020) 511 final.

Bureau van het Openbaar Ministerie (2020), Verslag voor 2019 van het bureau van het Openbaar Ministerie.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), *2020 Media pluralism monitor*. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>

CIVICUS (2020), *Croatia country profile*. <https://monitor.civicus.org/country/croatia/>

Commissaris voor informatie (2019), Verslag over de uitvoering van de wet betreffende de toegang tot informatie voor 2018 dat aan het Kroatische parlement is voorgelegd.

Commissaris voor informatie (2020), Verslag over de uitvoering van de wet betreffende de toegang tot informatie voor 2019 dat aan het Kroatische parlement is voorgelegd. <https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/>

Directoraat-Generaal Communicatie (2020), *Special Eurobarometer 502: Corruption*.

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

European Federation of Journalists (2019), *Croatian journalists stage protest against abusive lawsuits*. <https://europeanjournalists.org/blog/2019/03/05/croatian-journalists-stage-protest-against-abusive-lawsuits/>

European Network of Councils for the Judiciary (2020), bijdrage aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Europese Commissie (2016, 2017, 2018, 2019, 2020), *EU-scorebord voor justitie*.

Global Alliance of National Human Rights Institutions – GANHRI (2019), *Report and Recommendations of the Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA) – maart 2019*. <https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/Documents/SCA%20Report%20March%202019%20-%20EN%20.pdf>

Gong (2019), Brief aan de Greco: *Plenkovic undermines the fight against corruption*. <https://www.gong.hr/en/good-governance/anti-corruption-policy/letter-to-greco-plenkovic-undermines-the-fight-aga/>

GRECO (2014), *Fourth evaluation round – Evaluation report on Croatia on corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*.

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*.

Grondwettelijk hof van Kroatië, arrest van 17 december 2019, U-I-4658/2019 en U-I-4659/2019 https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_12_126_2550.html

Grondwettelijk hof van Kroatië, arrest van 22 mei 2018, U-III-5074/2017.

Grondwettelijk hof van Kroatië, arrest van 24 juni 2020, U-III-3053/2018.

Grondwettelijk hof van Kroatië, besluiten van 17 december 2019, U-I-4658/2019 en U-I-4659/2019, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_12_126_2550.html

Hoogerechtshof van Kroatië, arrest van 12 februari 2019, Rev 2868/2018-2, <http://hr.n1info.com/Binary/245/Odluka-Vrhovnog-suda-o-kreditima-u-CHF.pdf>

Kroatische regering (2016-2020), actieplan voor corruptiebestrijding.

Kroatische regering (2019), corruptiebestrijdingsprogramma voor bedrijven waarin de staat een meerderheidsbelang heeft 2019-2020.

Kroatische regering (2020), bijdrage van Kroatië aan het verslag over de rechtsstaat 2020.

Kroatische regering (2020), samenvatting van het verslag over de uitvoering van de wet betreffende het recht op toegang tot informatie voor 2019. <https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/>

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie met het oog op de volledige toepassing van het Schengenacquis door Kroatië, COM(2019) 497 final.

Ministerie van Justitie (2019), gegevens over de efficiëntie van de rechtbanken.

N1 (2020), Plenković kondigt het einde aan van de onschendbaarheid van de leden van de regering: een overblijfsel uit de jaren negentig. <http://hr.n1info.com/Video/Info/a529417/Plenkovic-najavio-ukidanje-imuniteta-za-clanove-Vlade-To-je-reликт-devedesetih.html>

OESO (2019), Regulatory policy in Croatia: Implementation is key.

Ombudsdienst voor het volk van de Republiek Kroatië, jaarverslag voor 2013, 2017, 2018 en 2019.

Ontwerpwijzigingen van de wet betreffende de staatsraad voor de rechtspraak. https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081446/PZ_301.pdf

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

Raad van Europa: Comité van Ministers (2016), *Recommendation CM/Rec(2016)4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors*.

Reporters without Borders, *Country page: Croatia*. <https://rsf.org/en/croatia>

Richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten (richtlijn audiovisuele mediadiensten), L 95/1.

Sustainable Governance Indicators (2019), *Sustainable governance indicators platform 2019*. <https://www.sgi-network.org/2019/Downloads>

Virtueel landbezoek aan Kroatië in het kader van het verslag over de rechtsstaat 2020.

Werkdocument van de diensten van de Commissie — *Country Report Croatia 2019 including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances accompanying the document communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup 2019 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011{COM(2019) 150 final}*.

World Bank, *Worldwide governance indicators*. <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>

Bijlage II: landbezoek aan Kroatië

De diensten van de Commissie hebben in juni 2020 virtuele vergaderingen gehouden met:

- Academisch deskundige (Viktorija Car, PhD, Associate Professor, Universiteit van Zagreb, faculteit politieke wetenschappen, departement media en communicatie)
- Agentschap voor elektronische media
- Bureau van het Openbaar Ministerie
- Commissaris voor informatie
- Gong
- Ministerie van Buitenlandse en Europese Zaken
- Ministerie van Justitie
- Ministerie van Staatsbestuur
- Ombudsdienst
- Regeringsbureau voor verenigingen
- Regeringsbureau voor wetgeving
- Staatsraad voor de rechtspraak
- Staatsraad voor het Openbaar Ministerie
- Vereniging van Kroatische journalisten
- Vereniging van Kroatische krantenuitgevers

* De Commissie heeft ook de volgende organisaties ontmoet tijdens een reeks horizontale vergaderingen:

- Amnesty International
- 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
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists
- International Federation for Human Rights
- International Press Institute
- Lifelong learning Platform
- Open Society Justice Initiative/Open Society European Policy Institute
- Reporters without Borders
- Transparency International EU