



Bruksela, dnia 22.10.2019 r.
COM(2019) 497 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY
w sprawie weryfikacji pełnego stosowania dorobku Schengen przez Chorwację

I. Wprowadzenie

Swobodny przepływ osób jest podstawowym prawem, które UE gwarantuje swoim obywatelom. Każdy obywatel ma prawo podróżować, pracować i mieszkać w dowolnym państwie członkowskim bez szczególnych formalności. Współpraca schengieńska zwiększa tę swobodę, umożliwiając ponad 400 mln obywateli UE, jak również obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym na terytorium UE, przemieszczanie się z jednego państwa członkowskiego do drugiego bez konieczności przechodzenia kontroli granicznych. Strefa Schengen bez kontroli granicznej na granicach wewnętrznych obejmuje obecnie 26 państw, których wspólnym celem jest dzielenie się tym osiągnięciem z większą liczbą państw członkowskich.

Aby państwa członkowskie mogły w pełni dołączyć do strefy Schengen, muszą spełnić szereg warunków. Muszą być przygotowane i zdolne do przyjęcia odpowiedzialności za kontrolę granic zewnętrznych w imieniu pozostałych państw Schengen oraz za wydawanie jednolitych wiz Schengen. Potrzebują zdolności do prowadzenia skutecznej współpracy z organami ścigania w innych państwach Schengen, aby utrzymać wysoki poziom bezpieczeństwa w przypadku braku kontroli na granicach wewnętrznych. Państwa te muszą stosować wspólny zestaw przepisów Schengen dotyczących kontroli granic lądowych, morskich i powietrznych (w portach lotniczych), wydawania wiz, współpracy policyjnej i ochrony danych osobowych. Ponadto muszą mieć możliwość podłączenia się do Systemu Informacyjnego Schengen i korzystania z niego.

Aby sprawdzić, czy spełniono warunki konieczne do stosowania wszystkich części dorobku Schengen, państwa członkowskie pragnące przystąpić do strefy Schengen muszą zostać poddane ocenie¹. Od 2013 r. państwa członkowskie i Komisja są wspólnie odpowiedzialne za mechanizm oceny i monitorowania dorobku Schengen, przy wsparciu ze strony organów, biur i agencji UE, przy czym Komisja pełni ogólną rolę koordynacyjną. Komisja przygotowuje i planuje ocenę oraz przyjmuje sprawozdania z oceny, natomiast Rada jest odpowiedzialna za przyjmowanie zaleceń dotyczących działań naprawczych.

Po raz pierwszy ocenę Schengen rozpoczęto we wszystkich istotnych obszarach polityki w ramach nowego mechanizmu w celu sprawdzenia, czy państwo członkowskie pragnące dołączyć do strefy Schengen bez kontroli granicznej na granicach wewnętrznych spełniło warunki konieczne do stosowania wszystkich istotnych części dorobku Schengen. Proces ten opiera się na kontrolach na miejscu z udziałem ekspertów z państw członkowskich i Komisji, na serii sprawozdań z oceny zawierających ustalenia oraz na zaleceniach Rady w sprawie działań naprawczych, a następnie na planach działania sporządzonych przez państwo członkowskie.

Akt przystąpienia z 2011 r.² stanowi, że pełny dorobek Schengen będzie stosowany w Chorwacji jedynie po podjęciu decyzji Rady w tym celu, oraz że taka decyzja powinna zostać podjęta po sprawdzeniu, zgodnie z mającymi zastosowanie procedurami oceny Schengen, czy w Chorwacji zostały spełnione warunki konieczne do stosowania wszystkich

¹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013 w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen, Dz.U. L 295 z 6.11.2013, s. 27.

² Art. 4 ust. 2 akapit pierwszy Aktu przystąpienia Republiki Chorwacji („Akt przystąpienia z 2011 r.”) (Dz.U. L 112 z 24.4.2012, s. 22).

części tego dorobku, włączając w to skuteczne stosowanie wszystkich przepisów Schengen zgodnie z uzgodnionymi wspólnymi standardami i podstawowymi zasadami. Podejmując tę decyzję, Rada powinna również uwzględnić sprawozdanie Komisji potwierdzające, że Chorwacja nadal wywiązuje się z zobowiązań, które mają znaczenie dla dorobku Schengen, podjętych w trakcie negocjacji akcesyjnych, w szczególności zobowiązań podjętych przez Chorwację w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych (załącznik VII do Aktu przystąpienia), w tym dotyczących stałego osiągania postępów w zakresie reformy i skuteczności sądownictwa oraz zwalczania korupcji³. Sześć zobowiązań spośród dziesięciu wymienionych w załączniku VII ma znaczenie dla dorobku Schengen.

Celem niniejszego komunikatu jest podsumowanie postępów poczynionych przez Chorwację w spełnianiu warunków koniecznych do stosowania wszystkich części dorobku Schengen, z uwzględnieniem wyników ocen Schengen i działań następnych podjętych przez Chorwację od rozpoczęcia oceny w 2016 r. do października 2019 r. W niniejszym komunikacie przedstawiono również sprawozdania dotyczące wypełniania przez Chorwację zobowiązań podjętych przez nią w trakcie negocjacji akcesyjnych, które są istotne dla dorobku Schengen, od dnia przystąpienia (1 lipca 2013 r.) do września 2019 r.

II. Ocena Schengen

W dniu 6 marca 2015 r. Chorwacja zadeklarowała gotowość do rozpoczęcia procesu oceny Schengen we wszystkich istotnych obszarach polityki od dnia 1 lipca 2015 r. w celu przyjęcia decyzji Rady w sprawie pełnego stosowania dorobku Schengen. W następstwie „deklaracji gotowości” Chorwacji proces oceny Schengen rozpoczął się w 2016 r. zgodnie z rozporządzeniem Rady (UE) nr 1053/2013 w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen, przy ogólnej koordynacji ze strony Komisji.

Ocena Schengen dotycząca Chorwacji odbyła się zgodnie z art. 1 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1053/2013. Od czerwca 2016 r. do maja 2019 r. zespoły składające się z ekspertów z Komisji i z państw członkowskich sprawdziły stosowanie dorobku Schengen przez Chorwację w dziedzinach ochrony danych, współpracy policyjnej, wspólnej polityki wizowej, zarządzania granicami zewnętrznymi, powrotów, Systemu Informacyjnego Schengen, broni palnej oraz współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych. Podczas tych ocen szczególną uwagę zwrócono na poszanowanie praw podstawowych oraz funkcjonowanie organów stosujących odpowiednie części dorobku Schengen. W wyniku tego procesu Komisja przyjęła szereg sprawozdań z oceny w latach 2016–2019, zawierających ustalenia i oceny, a Rada wydała zalecenia dotyczące naprawy stwierdzonych niedociągnięć⁴. W następstwie zaleceń Rady oraz zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) nr 1053/2013 Chorwacja przedkładała Komisji i Radzie plany działań mające naprawić niedociągnięcia wymienione w odpowiednich sprawozdaniach z oceny. W oparciu o otrzymane sprawozdania z działań następnych Komisja oceniła pełne wdrożenie planów działań i regularnie informowała Grupę Roboczą Rady do Spraw Schengen o procesie wdrażania planów działań.

Wyniki procesu oceny Schengen w poszczególnych obszarach polityki

³ Art. 36 ust. 1 akapit drugi Aktu przystąpienia z 2011 r.

⁴ Wykaz odpowiednich sprawozdań z oceny Schengen i zaleceń Rady znajduje się w załączniku.

W przeprowadzonej w lutym 2016 r. ocenie w zakresie **ochrony danych** zasadniczo stwierdzono, że Chorwacja spełnia warunki konieczne do stosowania dorobku Schengen w tej dziedzinie. Ocena nie zawierała ustaleń wskazujących na niezgodność z przepisami. Wskazano w niej jednak na konieczność pewnych ulepszeń, zwłaszcza w odniesieniu do niezależności organu ochrony danych oraz wzmocnienia pozycji inspektora ochrony danych w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. W dniu 30 stycznia 2019 r. Komisja poinformowała Chorwację i Radę, że wszystkie zalecenia dotyczące poprawy, sformułowane w formie zalecenia Rady⁵, zostały przez Chorwację w wystarczającym stopniu wdrożone.

Także w odniesieniu do oceny **współpracy policyjnej**, która miała miejsce w czerwcu 2016 r., zasadniczo stwierdzono, że Chorwacja spełnia warunki konieczne do stosowania dorobku Schengen w tej dziedzinie polityki. Nie stwierdzono żadnych problemów związanych z nieprzestrzeganiem dorobku Schengen w dziedzinie współpracy policyjnej. Wskazano jednak szereg obszarów, w których stwierdzono konieczność poprawy, takich jak wdrożenie i modernizacja umów o współpracy policyjnej z sąsiednimi państwami członkowskimi, wzmocnienie organizacji policji w obszarze międzynarodowej współpracy policyjnej oraz usprawnienie wymiany informacji poprzez wprowadzenie konkretnych środków technicznych. W dniu 28 maja 2019 r., po dokładnej analizie sprawozdań z działań następczych przedstawionych przez Chorwację w związku z wdrożeniem zaleceń Rady⁶ dotyczących niezbędnych usprawnień, Komisja poinformowała Chorwację i Radę, że zalecenia zostały zasadniczo uznane za wdrożone. Zalecenie dotyczące renegotiacji umów dwustronnych ze Słowenią w sprawie specjalnych form transgranicznej współpracy policyjnej w celu zapobiegania przestępczości nie zostało jeszcze jednak w pełni wdrożone. Od Chorwacji wymaga się kontynuowania wysiłków na rzecz szybkiego podpisania i ratyfikowania umowy dwustronnej ze Słowenią oraz informowania Komisji o poczynionych postępach.

Jeżeli chodzi o ocenę **wspólnej polityki wizowej**, na potrzeby której w czerwcu 2016 r. przeprowadzono kontrole na miejscu w ambasadach Chorwacji w Prisztinie (Kosowo) i Moskwie (Federacja Rosyjska), zasadniczo stwierdzono, że Chorwacja spełnia warunki konieczne do stosowania dorobku Schengen w dziedzinie wspólnej polityki wizowej. Nie stwierdzono żadnych problemów związanych z nieprzestrzeganiem przepisów. W kilku dziedzinach konieczne było jednak wprowadzenie usprawnień, w szczególności w odniesieniu do przepływu pracy w wydziałach wizowych i chorwackim wizowym systemie informacyjnym. Po przeanalizowaniu planu działania i sprawozdań z działań następczych podjętych w związku z wdrożeniem zaleceń Rady⁷ w celu zaradzenia zidentyfikowanym problemom wymagającym poprawy, a także po podpisaniu w dniu 17 czerwca 2019 r. zmienionej „Umowy między rządem Republiki Chorwacji a rządem Federacji Rosyjskiej w sprawie wzajemnego podróżowania obywateli Republiki Chorwacji i obywateli Federacji Rosyjskiej”, Komisja uznała zalecenia za w pełni wdrożone. Chorwacja i Rada zostały o tym poinformowane w dniu 28 czerwca 2019 r.

Ocena Schengen w dziedzinie **powrotów** miała miejsce w czerwcu 2016 r. Na podstawie ustaleń zasadniczo stwierdzono, że spełnienie przez Chorwację warunków niezbędnych do

⁵ Dokument Rady: 5725/17, SCH-EVAL 31, COMIX 66 z 27.1.2017.

⁶ Dokument Rady: 11206/17, SCH-EVAL 197, ENFOPOL 355, COMIX 520 z 11.7.2017 r.

⁷ Dokument Rady: 6359/17, SCH-EVAL 67, VISA 58, COMIX 130 z 17.2.2017.

stosowania dorobku Schengen w dziedzinie powrotów jest uzależnione od dalszego dostosowania chorwackiej ustawy o cudzoziemcach⁸ do przepisów dyrektywy powrotowej⁹ i wdrożenia tej ustawy. Dotyczy to w szczególności wydawania zakazów wjazdu i ich ważności w całej UE, kryminalizacji nielegalnego pobytu, który może grozić opóźnieniem procesu powrotu, oraz braku definicji terminu „ryzyko ucieczki”. Zgodnie z planem działania i sprawozdaniami z działań następnych przedłożonymi w celu wdrożenia zaleceń Rady¹⁰ dokonano niezbędnych dostosowań ustawy o cudzoziemcach do przepisów dyrektywy powrotowej. W dniu 18 marca 2019 r. Komisja powiadomiła Chorwację i Radę o pełnym wdrożeniu zaleceń Rady związanych z oceną w dziedzinie powrotów.

W związku z pozytywną oceną Schengen dotyczącą Chorwacji w dziedzinie ochrony danych przeprowadzoną w lutym 2016 r. i po sprawdzeniu, czy z technicznego punktu widzenia chorwacki krajowy **System Informacyjny Schengen** jest gotowy, aby włączyć go do ogólnego Systemu Informacyjnego Schengen (SIS)¹¹, w dniu 11 kwietnia 2017 r. Rada przyjęła decyzję w sprawie stosowania przepisów dorobku Schengen dotyczących SIS¹². W Chorwacji SIS uruchomiono w dniu 27 czerwca 2017 r., z wyjątkiem przypadków odmowy pozwolenia na wjazd lub pobyt w strefie Schengen (do czasu zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych). Powiązana ocena Schengen miała miejsce we wrześniu 2017 r. W ocenie stwierdzono, że wdrożenie SIS jest zadowalające, a Chorwacja spełnia warunki konieczne do stosowania dorobku w tej dziedzinie. Chorwacja zapewniła solidną, nowoczesną architekturę systemu zapewniającą wysoką dostępność i ciągłość działania. Uznano jednak, że konieczne jest jeszcze pewne dopracowanie funkcji wyszukiwania i systemu zarządzania sprawami SIRENE. W dniu 4 czerwca 2019 r., po przeanalizowaniu planu działania i sprawozdań z działań następnych podjętych w związku z zaleceniem Rady¹³ przedstawionych w celu zapewnienia niezbędnych uprawnień, Komisja powiadomiła Chorwację i Radę, że zrealizowano działania związane z zaleceniem.

Ocenę przepisów dotyczących **broni palnej** przeprowadzono na podstawie kwestionariusza we wrześniu 2016 r. Oceniono, że ramy prawne dotyczące broni palnej, struktur administracyjnych i procedur policyjnych w zakresie współpracy policyjnej są na ogół zgodne z dorobkiem Schengen. Uznano za konieczne wprowadzenie pewnych ulepszeń w odniesieniu do wymogów prawnych UE, takich jak dostosowanie klasyfikacji łatwo wymiennej broni gazowej zgodnie z dyrektywą 91/477/EWG (załącznik I część II) oraz zapewnienie w praktyce zgodności wymogów dotyczących oznakowania przywożonej broni z rozporządzeniem nr (UE) 258/2012 (art. 2 pkt 15 lit. c)). W dniu 6 listopada 2018 r. Komisja powiadomiła Chorwację i Radę, że zrealizowano działania związane z zaleceniami Rady¹⁴.

⁸ Dziennik Urzędowy nr 130/11 i 74/13.

⁹ Dz.U. L 348 z 24.12.2008 r., s. 98.

¹⁰ Dokument Rady: 11207/17, SCH-EVAL 198, MIGR 129, COMIX 521 z 11.7.2017.

¹¹ Art. 1 ust. 1 decyzji wykonawczej Komisji 2015/450 z dnia 16 marca 2015 r. ustanawiającej wymagania dotyczące testów przeprowadzanych w państwach członkowskich, które zostają włączone do systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) lub które zasadniczo zmieniają bezpośrednio powiązane systemy krajowe (Dz.U. L 74 z 18.3.2015, s. 31).

¹² Dokument Rady: 5649/17, SCH-EVAL 28, SIRIS 14, COMIX 59 z 11.4.2017.

¹³ Dokument Rady: 11185/18, SCH-EVAL 154, SIRIS 94, COMIX 409 z 16.7.2018.

¹⁴ Dokument Rady: 13969/17, SCH-EVAL 265, ENFOPOL 508, COMIX 738 z 7.11.2017.

Ocena w dziedzinie **współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych** miała ograniczony zakres, biorąc pod uwagę fakt, iż zdecydowana większość przepisów dorobku Schengen w tej dziedzinie została zastąpiona w stosunkach między państwami członkowskimi instrumentami prawnymi niestanowiącymi części dorobku Schengen. Z tego powodu od lipca do października 2018 r. przeprowadzono opartą na kwestionariuszu ocenę transpozycji i stosowania przez Chorwację tych przepisów dorobku Schengen, które nie zostały zastąpione. Ogólna ocena wykazała, że ramy prawne Chorwacji w zakresie współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, w szczególności w zakresie wzajemnej pomocy w sprawach karnych oraz zasady *ne bis in idem*, spełniają warunki konieczne do stosowania dorobku Schengen w tej dziedzinie. Nie sformułowano żadnych zaleceń dotyczących usprawnień. Oceniono natomiast, że Chorwacja w pełni dostosuje się do dorobku Schengen, gdy stanie się stroną Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej z dnia 20 maja 2000 r. oraz Protokołu dodatkowego do tej konwencji. Stanie się tak po podjęciu przez Radę jednomyślniej decyzji w sprawie ustalenia daty wejścia w życie tej konwencji i jej protokołu.

Ocena **zarządzania granicami zewnętrznymi** miała miejsce w maju 2016 r. i obejmowała kontrole na miejscu na granicach powietrznych, lądowych i morskich Chorwacji. Niedociągnięcia stwierdzone podczas tych kontroli dotyczyły w szczególności nadzoru granic lądowych, liczby personelu dostępnego do przeprowadzania operacyjnych kontroli granicznych oraz infrastruktury w portach lotniczych. W związku z tym w sprawozdaniu z oceny stwierdzono, że chorwacki system zarządzania granicami zewnętrznymi na tym etapie nie spełniał standardów Schengen. W okresie od listopada do grudnia 2017 r. zorganizowano zatem ponowną kontrolę granic powietrznych i lądowych w celu sprawdzenia, na podstawie wdrożenia planu działania związanego z oceną z 2016 r., czy Chorwacja spełnia warunki konieczne do stosowania dorobku Schengen w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi.

Podczas ponownej kontroli przeprowadzonej w 2017 r. wykazano, że niedociągnięcia infrastrukturalne w portach lotniczych zostały usunięte. Biorąc jednak pod uwagę niedociągnięcia – w tym szereg przypadków niezgodności z dorobkiem Schengen, które nadal istniały na zewnętrznych granicach lądowych Chorwacji – zasadniczo stwierdzono, że Chorwacja nie spełnia jeszcze koniecznych warunków. Niedociągnięcia na granicach lądowych dotyczyły: niewystarczającej liczby stałego personelu; braku systemu nadzoru technicznego na granicy z Bośnią i Hercegowiną; istnienia dużej liczby „miejsc przekraczania granicy” wykorzystywanych w małym ruchu granicznym; niezamkniętych dotąd kilku dawnych dróg na tej granicy oraz niewielkiej liczby psów tropiących do nadzoru granic lądowych. W komunikacie do Rady dotyczącym oceny adekwatności opracowanego przez Chorwację planu działania mającego naprawić niedociągnięcia ustalone w toku ponownej kontroli w 2017 r.¹⁵ Komisja odnotowała, że Chorwacja poczyniła znaczne postępy, i uznała przedstawiony plan działania za adekwatny. Stwierdzono jednak, że konieczna jest kolejna kontrola na granicy lądowej koncentrująca się na niedociągnięciach i przypadkach braku zgodności z przepisami, które stwierdzono w wyniku kontroli na miejscu w latach 2016 i 2017, szczególnie w odniesieniu do ochrony granicy lądowej.

¹⁵ COM(2019) 127 final z dnia 28 lutego 2019 r.

W maju 2019 r. zorganizowano drugą ponowną kontrolę, która dotyczyła w szczególności chorwackiej granicy lądowej z Bośnią i Hercegowiną. Zespół prowadzący kontrolę na miejscu zweryfikował postępy poczynione we wdrażaniu planów działania mających naprawić niedociągnięcia stwierdzone w toku ocen przeprowadzonych w latach 2016 i 2017. Nie odnotowano żadnych nowych przypadków niezgodności. Wykryto jednak pewne dodatkowe kwestie, które oceniono jako zgodne z wymogami, ale wymagające usprawnień. Wyciągnięto wniosek, że w czasie ponownej kontroli przeprowadzonej w 2019 r. nie ukończono jeszcze realizacji szeregu zaleceń dotyczących ustaleń wskazujących na niezgodność z przepisami dokonanych w toku kontroli przeprowadzonych w roku 2016 i 2017. Główne kwestie pozostające do rozwiązania dotyczyły dalszego rozwoju i wdrażania przyjętej przez Chorwację koncepcji ochrony granicy lądowej, zamawiania i dalszego rozwoju systemów technicznej obserwacji lądowej i urządzeń dozoru, wykorzystywania psów do ochrony granic, a także poziomu zatrudnienia. Stwierdzono również, że bez dalszego i pełnego wdrożenia tych zaleceń nie będzie możliwe potwierdzenie pełnego spełnienia przez Chorwację warunków koniecznych do stosowania dorobku Schengen w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi. W dniu 5 września 2019 r. projekt sprawozdania oceniającego z ponownej kontroli przeprowadzonej w maju 2019 r. uzyskał pozytywną opinię wszystkich członków Komitetu Schengen (w skład którego wchodzi państwa członkowskie pod przewodnictwem Komisji).

Zgodnie z obowiązkiem sprawozdawczym określonym w art. 16 ust. 3 rozporządzenia Rady (UE) nr 1053/2013 oraz w związku z wnioskami z ponownej kontroli przeprowadzonej w 2019 r. Chorwacja przekazała Komisji – w dniach 12 lipca, 6 sierpnia, 19 września i 2 października 2019 r. – sprawozdania uzupełniające na temat realizacji planów działania związanych z ponownymi kontrolami, które odbyły się w roku 2016 i 2017, a także dodatkowe wyjaśnienia. W następstwie ponownej kontroli przeprowadzonej w 2019 r. Chorwacja zgłosiła następujące postępy w eliminacji niedociągnięć wykrytych w toku kontroli z roku 2016 i 2017:

- Władze chorwackie wyjaśniły działania podjęte w związku z zaleceniami dotyczącymi obecnej i przewidywanej liczby pracowników zajmujących się kontrolą graniczną, w tym ochroną granicy lądowej. Chorwacja planuje zapewnić 6 339 stanowisk związanych z kontrolą graniczną (w tym 457 na potrzeby środków wyrównawczych) obsadzanych według wstępnych planów, w tym w ramach przenoszenia pracowników (6 300 funkcjonariuszy policji granicznej do czasu przystąpienia). Ponadto do końca 2019 r. na najbardziej narażonych na zagrożenia obszarach wzdłuż granicy zewnętrznej zostaną obsadzone wszystkie stanowiska funkcjonariuszy policji odpowiedzialnych za odprawę graniczną i ochronę granic.
- Chorwacja w pełni przyjęła zalecenie dotyczące szkoleń przeznaczonych dla pracowników odpowiedzialnych za planowanie operacyjne i zarządzanie ochroną granicy od strony taktycznej, przy czym zakres szkoleń powinien również obejmować taktyki operacyjne i planowanie ochrony granicy pod względem wykorzystania psów tropiących, taktycznego wykorzystania śmigłowców, systemów obserwacji technicznej oraz technik patrolowania i przechwytywania.

- Zalecenia dotyczące udoskonalenia chorwackiej koncepcji ochrony granicy lądowej uwzględniono w najnowszej wersji tej koncepcji (z lipca 2019 r.). W wersji tej (nowe) zdolności techniczne skorelowano z wykorzystaniem pracowników odpowiedzialnych za ochronę granicy i pozostałych zasobów zgodnie z analizą ryzyka. Przedstawiono w niej również metodykę pracy na poszczególnych poziomach odpowiedzialności za ochronę granicy lądowej, w tym w krajowych, regionalnych i lokalnych ośrodkach koordynacji.
- Jeżeli chodzi o dalsze zwiększanie zdolności w zakresie ochrony granicy lądowej i orientacji sytuacyjnej oraz zalecenia w tym zakresie dotyczące dalszego rozwoju systemów obserwacji technicznej na zewnętrznej granicy lądowej z Bośnią i Hercegowiną oraz Czarnogórą i zalecenia dotyczące zwiększenia liczby pojazdów wyposażonych w przenośne urządzenia termowizyjne, Chorwacja przedstawiła zakończone i trwające postępowania o udzielenie zamówienia na takie systemy i urządzenia wraz z planowanymi datami dostawy (najpóźniej do końca 2019 r.). Przedstawiono również informacje na temat nowo planowanego zamówienia i szkolenia dodatkowych 18 psów służbowych.

W wyniku oceny wyżej wymienionych postępów dokonanych przez Chorwację po ponownej kontroli przeprowadzonej w 2019 r. Komisja uważa, że Chorwacja podjęła działania niezbędne do spełnienia warunków koniecznych do stosowania dorobku Schengen w obszarze zarządzania granicami zewnętrznymi. Chorwacja będzie musiała kontynuować wysiłki na rzecz spójnego wdrożenia wszystkich realizowanych obecnie działań w tym obszarze, aby zagwarantować dalszą zgodność z tymi warunkami.

III. Zobowiązania istotne z punktu widzenia dorobku Schengen

Zgodnie z wymogami określonymi w Akcie przystąpienia Chorwacja podjęła szczególne zobowiązania w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych. Załącznik VII do Aktu przystąpienia z 2011 r. zawiera wykaz dziesięciu szczególnych zobowiązań, przy czym stałe wywiązywanie się z sześciu z nich ma szczególne znaczenie dla dorobku Schengen, jak określono w art. 4 ust. 2 Aktu przystąpienia:

- dalsza skuteczna realizacja strategii i planu działania dotyczących reformy sądownictwa;
- dalsze zwiększanie niezależności, odpowiedzialności, bezstronności i profesjonalizmu wymiaru sprawiedliwości;
- dalsze zwiększanie skuteczności wymiaru sprawiedliwości;
- dalsze zapewnianie trwałych i konkretnych wyników dzięki skutecznym, efektywnym i bezstronnym dochodzeniom, ściganiu i orzeczeniom sądowym w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i korupcji na wszystkich szczeblach, w tym również korupcji na wysokim szczeblu, oraz w odniesieniu do sektorów szczególnie narażonych na występowanie tego zjawiska, takich jak sektor zamówień publicznych;
- dalsze zwiększanie osiągnięć w zakresie wzmacniania środków zapobiegawczych stosowanych w walce z korupcją i zapobieganiu konfliktom interesów; jak również
- dalsza poprawa ochrony praw człowieka.

Niniejsza sekcja zawiera podsumowanie stopnia wywiązania się z tych sześciu zobowiązań w okresie od daty przystąpienia (w dniu 1 lipca 2013 r.) do września 2019 r., przy czym

podsumowanie to ogranicza się do aspektów mających znaczenie dla dorobku Schengen, jak określono w art. 4 ust. 2 Aktu przystąpienia.

Dalsza skuteczna realizacja strategii i planu działania dotyczących reformy sądownictwa

Jeżeli chodzi o zobowiązanie do dalszej skutecznej realizacji strategii i planu działania dotyczących reformy sądownictwa, w dniu 15 grudnia 2010 r. parlament chorwacki przyjął strategię reformy sądownictwa na lata 2011–2015¹⁶, a w dniu 14 grudnia 2012 r. – strategię rozwoju sądownictwa na lata 2013–2018¹⁷. W czerwcu 2013 r. Ministerstwo Sprawiedliwości opublikowało plan działania w odniesieniu do wdrożenia strategicznych wytycznych dotyczących strategii rozwoju sądownictwa w latach 2013–2014¹⁸, który stanowił kontynuację wcześniejszych planów działania.

Obie strategie miały na celu: zwiększenie niezależności, bezstronności, profesjonalizmu i skuteczności wymiaru sprawiedliwości, zwiększenie integracji chorwackiego sądownictwa z sądownictwem europejskim, poprawę dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz reformę systemu sądownictwa karnego (strategia na lata 2011–2015), usprawnienie zarządzania zasobami ludzkimi w sądownictwie oraz wykorzystanie potencjału współczesnych technologii (strategia na lata 2013–2018).

Po przyjęciu tych strategii i planów działania w okresie sprawozdawczym wprowadzono szereg środków mających na celu osiągnięcie powyższych celów¹⁹, w szczególności przeprowadzono:

- reformę kryteriów powoływania i awansu sędziów²⁰;
- reformę przepisów prawa procesowego i innych przepisów służącą przede wszystkim zwiększeniu skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości²¹;
- reformę mającą na celu zwiększenie kompetencji zarządczych prezesów sądu w sądownictwie²²;
- oraz reformę mającą na celu większe propagowanie alternatywnych metod rozwiązywania sporów²³.

Chorwacja w dalszym ciągu wywiązuje się z tego zobowiązania.

Dalsze zwiększanie niezależności, odpowiedzialności, bezstronności i profesjonalizmu wymiaru sprawiedliwości

¹⁶ NN 145/10.

¹⁷ NN 144/12.

¹⁸ <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/AP%20Startegije%20razvoja%20pravosuda.pdf>

¹⁹ Zob. wdrożone środki i działania – załącznik 1 do planu działania w celu wdrożenia strategicznych wytycznych w ramach strategii rozwoju sądownictwa na lata 2013–2014 <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Mjere%20I%20kvartal.pdf>

²⁰ Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (NN 28/13) i ustawy o sądach (NN 28/13).

²¹ Zob. w szczególności nowelizację ustawy o postępowaniu cywilnym (NN 25/13, 89/14 i 70/19), ustawy o sporach administracyjnych (NN 152/14 i 29/17), ustawy o postępowaniu egzekucyjnym (NN 25/13, 93/14 i 73/17), ustawy o postępowaniu karnym (NN 56/13, 145/13, 152/14) oraz ustawy o sądach (NN 28/13, 33/15, 82/15 i 67/18).

²² Ustawa o sądach (NN 28/13).

²³ Nowelizacja ustawy o postępowaniu cywilnym (NN 25/13).

Władze chorwackie wprowadziły szereg środków mających na celu rozwiązanie problemów w tym zakresie:

- (i) Aby zwiększyć niezależność i bezstronność wymiaru sprawiedliwości, w okresie sprawozdawczym wprowadzono szereg środków, m.in. zwiększono wynagrodzenia sędziów orzekających w sądach pierwszej instancji²⁴. Aby zminimalizować ryzyko wywierania niewłaściwego wpływu politycznego oraz zwiększyć obiektywność i przejrzystość procesu mianowania na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego i Prokuratora Generalnego, wprowadzono zmiany w odpowiednich przepisach²⁵.

Nadal jednak utrzymują się wyzwania w szczególności, jeżeli chodzi o postrzeganie niezależności sądów, jako że wskaźnik ten jest jednym z najgorszych w UE według unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r.²⁶ Zgodnie z zaleceniami GRECO w 2016 r. władze chorwackie przeprowadziły badanie w celu przeanalizowania powodów braku zaufania społecznego do chorwackiego systemu wymiaru sprawiedliwości²⁷.

- (ii) Aby zwiększyć odpowiedzialność wymiaru sprawiedliwości, w okresie sprawozdawczym wdrożono w praktyce szereg środków, m.in. zwiększono przejrzystość oświadczeń majątkowych sędziów i prokuratorów²⁸, ustanowiono zharmonizowany system sprawozdawczości finansowej w odniesieniu do sędziów i prokuratorów (w tym elektroniczną bazę danych), a także usprawniono wymianę informacji między organami w kwestiach związanych z podatkami i nieruchomościami²⁹.
- (iii) W związku z zobowiązaniem do dalszego zwiększania profesjonalizmu wymiaru sądownictwa wprowadzono szereg środków, m.in. obiektywnie weryfikowalne kryteria na potrzeby ilościowej oceny pracy sędziów i prokuratorów³⁰, kształcenie ustawiczne³¹ i dokładniejsze wytyczne dotyczące etyki zawodowej³².

²⁴ Ustawa o wynagrodzeniach sędziów i urzędników sądowych, NN 16/19.

²⁵ Ustawa o sądach, NN 67/18; nowa ustawa o Prokuraturze, NN 67/18. Zastosowane środki przyczyniły się do częściowego wdrożenia zaleceń GRECO dotyczących niezawisłości i bezstronności sędziów i prokuratorów lub stanowiły satysfakcjonującą odpowiedź na te zalecenia. Zob. GRECO, GrecoRC4(2018)14, pkt 16–23 i 33–38.

²⁶ Badania Eurobarometr dotyczące niezależności sądów i sędziów, zob. unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r., wykresy 47–50, oraz sprawozdanie krajowe dotyczące Chorwacji za 2019 r., SWD(2019) 1010 final, s. 56.

²⁷ Zgodnie z zaleceniami GRECO, GrecoRC4(2016)5, pkt 18–21.

²⁸ Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (NN 28/13).

²⁹ Wdrożone środki bazowały na strategii przeciwdziałania korupcji (na lata 2015–2020). Według GRECO środki te przyczyniły się do częściowego wdrożenia zaleceń grupy. Zob. GrecoRC4(2016)5, pkt 27–30, 43–46, oraz GRECO GrecoRC4(2018)14, pkt 24–27. Jeżeli chodzi o oświadczenia majątkowe sędziów i prokuratorów, w planie działań antykorupcyjnych na lata 2019–2020 przewiduje się, że nowy elektroniczny system weryfikacyjny zacznie funkcjonować w 2020 r.

³⁰ Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (NN 28/13) oraz kryteria ramowe dotyczące wyników pracy sędziów oraz metodyka oceny wyników pracy sędziów; zob. również GRECO, Greco Eval IV Rep (2013) 7E, pkt 91, 150.

³¹ Strategia rozwoju Akademii Sądowej na lata 2011–2015; zob. również GRECO, Greco Eval IV Rep (2013) 7E, pkt 128, 173.

³² Przykładowo: w dniu 4 lutego 2016 r. przyjęto wytyczne dotyczące interpretacji zasad etycznych i zapobiegania konfliktom interesów; zob. również GrecoRC4(2016)5, pkt 22–26, 39–42. Według

Oprócz starań zmierzających do zwiększenia profesjonalizmu wymiaru sprawiedliwości wprowadzono środki w celu poprawy jakości systemu wymiaru sprawiedliwości, w tym stopniową reformę struktury sądownictwa, w wyniku której zaczęły powstawać mniejsze sądy i osiągnięto bardziej równomierne rozłożenie obciążenia pracą³³. Zwiększono inwestycje w technologie informacyjno-komunikacyjne, dzięki czemu stopniowo wprowadza się elektroniczny system zarządzania sprawami we wszystkich sądach, podejmuje się kroki w kierunku udoskonalenia komunikacji elektronicznej w sądach oraz zapewnia się zachęty do składania wniosków i uiszczania opłat drogą elektroniczną³⁴. Jak pokazuje europejski semestr, konieczne jest jednak podjęcie dodatkowych starań w celu dalszej poprawy jakości wymiaru sprawiedliwości³⁵.

Chorwacja w dalszym ciągu wywiązuje się z tego zobowiązania. Należy zauważyć, że skuteczność chorwackiego systemu wymiaru sprawiedliwości stanowi przedmiot oceny przeprowadzanej w kontekście sprawozdań krajowych sporządzanych przez Komisję w ramach europejskiego semestru, a także przedmiot zaleceń dla poszczególnych krajów przyjętych przez Radę w odniesieniu do Chorwacji.

Dalsze zwiększanie skuteczności wymiaru sprawiedliwości

Jeżeli chodzi o zobowiązanie do stałej poprawy skuteczności wymiaru sprawiedliwości, dane dotyczące sądów wykazują postępy niemal we wszystkich rodzajach spraw w porównaniu ze stanem z początku okresu sprawozdawczego. Należy jednak stale eliminować wszelkie elementy stanowiące o braku skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości, m.in. należy zaradzić problemowi zbyt długich postępowań sądowych.

Zgodnie z unijną tablicą wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r. liczba spraw w toku w sądach pierwszej instancji spadła w sprawach cywilnych, handlowych i administracyjnych o ponad 20 %³⁶. Nadal utrzymują się jednak znaczne zaległości, a częściowo osiągnięte postępy wiążą się z mniejszą liczbą postępowań. Na przestrzeni ostatnich lat wzrosła liczba spraw karnych w toku, chociaż tego typu sprawy należą do mniejszości. Wprowadzono środki, które spowodowały spadek liczby spraw zawisłych od ponad 10 lat o około 40 % w porównaniu z sytuacją na koniec 2016 r.

Długość postępowań sądowych uległa skróceniu niemal we wszystkich rodzajach spraw, w szczególności w sprawach administracyjnych³⁷. Pomimo odnotowanej poprawy

GRECO środki te przyczyniły się do częściowego lub satysfakcjonującego wdrożenia zaleceń grupy. Zob. GRECO, GrecoRC4(2018)14, pkt 24–27, oraz GRECO, GrecoRC4(2016)5, pkt 27–30, 43–46.

³³ Sprawozdanie krajowe dotyczące Chorwacji za 2019 r., SWD(2019) 1010 final, s. 56.

³⁴ Zalecenia Rady skierowane do Chorwacji: 2.7.2019, 9935/19 – COM(2019) 511 final; 13.7.2018, 2018/C 320/10; 11.7.2017, 2017/C 261/10; 12.7.2016, 2016/C 299/23; 14.7.2015, 2015/C 272/15; 8.7.2014, 2014/C 247/10, oraz sprawozdania krajowe dotyczące Chorwacji: 27.2.2019, SWD(2019) 1010 final, s. 56; 7.3.2018, SWD(2018) 209 final, s. 50; 22.2.2017, SWD(2017) 76 final, s. 52; 13.3.2016, SWD(2016) 80 final/2, s. 2, 76; 16.2.2015, SWD(2015) 30 final, s. 25, 93; 2.6.2014, SWD(2014) 412 final, s. 37.

³⁵ Zob. poprzedni przypis.

³⁶ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r., wykresy 13–15. Bardziej wyraźny spadek odnotowano na przestrzeni ostatnich kilku lat, szczególnie w przypadku spraw administracyjnych.

³⁷ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r., wykresy 5, 6 i 8 pokazujące czas przeznaczony na rozpatrzenie.

postępowania sądowe pozostają jednak długie, szczególnie w procesowych postępowaniach cywilnych toczących się w sądach pierwszej instancji (średnio około 850 dni), w sprawach handlowych (700 dni) i w postępowaniach karnych przed sądami pierwszej instancji (650 dni w sądach rejonowych)³⁸.

Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r. wskazuje, że w ostatnich latach sądy radziły sobie z rozpatrywaniem napływających spraw, osiągając wskaźnik zamykanych spraw³⁹ na poziomie przekraczającym 100 %, a często osiągającym poziom 120 % lub wyższy⁴⁰, niemal we wszystkich rodzajach spraw.

Zważywszy na utrzymującą się konieczność dalszego zapewniania skuteczności systemu wymiaru sprawiedliwości, Chorwacja kontynuuje realizację swojego zobowiązania do poprawy skuteczności sądownictwa.

Dalsze zapewnianie trwałych i konkretnych wyników dzięki skutecznym, efektywnym i bezstronnym dochodzeniom, ściganiu i orzeczeniom sądowym w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i korupcji na wszystkich szczeblach, w tym również korupcji na wysokim szczeblu, oraz w odniesieniu do sektorów szczególnie narażonych na występowanie tego zjawiska, takich jak sektor zamówień publicznych.

Chorwacja opracowała ramy instytucjonalne na rzecz przeciwdziałania korupcji składające się z szeregu komisji i departamentów antykorupcyjnych⁴¹. Dochodzenia w sprawach dotyczących korupcji są prowadzone przez Biuro ds. Zwalczania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej (USKOK) oraz jednostkę policji specjalizującą się w zwalczaniu korupcji i przestępczości zorganizowanej (PNUSKOK). Biuro ds. Zwalczania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej jest chwalone za aktywność w prowadzeniu dochodzeń oraz za skuteczność w doprowadzaniu do skazania sprawców, w tym również w głośnych sprawach z udziałem wybieranych i powoływanych urzędników wysokiego szczebla⁴². Dane statystyczne wskazują na istotny wzrost liczby dochodzeń i aktów oskarżenia w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i korupcji na przestrzeni ostatnich kilku lat⁴³.

Szereg spraw dotyczących przypadków korupcji na dużą skalę nadal jest przedmiotem przewlekłych postępowań, które pozostają nierozstrzygnięte. Zjawisko korupcji wciąż

³⁸ Sprawozdanie krajowe dotyczące Chorwacji za 2019 r., SWD(2019) 1010 final, s. 56, oraz sprawozdanie krajowe dotyczące Chorwacji za 2018 r. z 7.3.2018, SWD(2018) 209 final, s. 49.

³⁹ Wskaźnik zamykanych spraw jest stosunkiem liczby spraw rozstrzygniętych do liczby spraw napływających. Służy on do mierzenia tego, czy sąd nadąża z obsługą napływających spraw. Wskaźnik zamykanych spraw wynoszący około 100 % lub wyższy oznacza, że system sądowy jest w stanie rozstrzygać co najmniej tyle spraw, ile do niego wpływa. Wskaźnik zamykanych spraw wynoszący mniej niż 100 % oznacza, że sądy rozstrzygają mniej spraw niż liczba spraw napływających.

⁴⁰ Unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r., wykresy 10–12.

⁴¹ Komisja monitorująca ds. wdrażania środków antykorupcyjnych, Departament ds. Przeciwdziałania Korupcji Ministerstwa Sprawiedliwości, Biuro ds. Zwalczania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej (USKOK), jednostka policji specjalizująca się w zwalczaniu korupcji i przestępczości zorganizowanej (PNUSKOK) oraz Krajowa Rada ds. Monitorowania Wdrażania Strategii Antykorupcyjnej.

⁴² Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE, 2014 r., COM(2014) 38 final.

⁴³ Sprawozdanie roczne chorwackiego Biura Prokuratury za 2018 r.

postrzega się jako powszechne⁴⁴. Nieskuteczność systemu sądownictwa karnego utrudnia zwalczanie przestępstw gospodarczych i finansowych, a Rada zaleciła skrócenie czasu trwania postępowań sądowych⁴⁵. Choć w Biurze Prokuratury zatrudniono dodatkowych pracowników, jego zdolność do przeciwdziałania przestępczości gospodarczej i finansowej pozostaje ograniczona⁴⁶.

W dniu 1 stycznia 2017 r. weszła w życie nowa ustawa o zamówieniach publicznych⁴⁷. Ustawa ta wniosła wkład w walkę z korupcją dzięki poprawie przejrzystości postępowań o udzielenie zamówienia, zwiększeniu możliwości prześledzenia ich przebiegu oraz dzięki usprawnieniu procesu prowadzenia dochodzeń i zaostreniu sankcji przewidzianych za naruszenie obowiązujących przepisów. Proces wdrażania e-zamówień w Chorwacji znajduje się na zaawansowanym etapie, co sprzyja większej przejrzystości. Podjęto również korzystne działania w kwestii opracowywania rejestru zamówień i możliwości wnoszenia skarg do Państwowej Komisji Nadzoru nad Postępowaniami o Udzielenie Zamówień Publicznych drogą elektroniczną⁴⁸.

Ogólne ramy instytucjonalne w obszarze zamówień publicznych wciąż wymagają dodatkowego wzmocnienia, w szczególności na szczeblu lokalnym⁴⁹; większość instytucji zajmujących się zamówieniami publicznymi boryka się również z opóźnieniami i niedoborem pracowników⁵⁰. Zamówienia publiczne w sektorze budowlanym są podatne na korupcję, głównie z uwagi na znaczny udział zamówień wewnętrznych realizowanych przez podmioty państwowe podlegające mniej rygorystycznym kontrolom⁵¹. Przyjęcie strategii antykorupcyjnej dla przedsiębiorstw państwowych w maju 2019 r. powinno przyczynić się do rozwiązania tych problemów⁵².

Ogólnie rzecz biorąc, Chorwacja kontynuuje realizację swojego zobowiązania do osiągnięcia postępów w zapewnianiu trwałych wyników dzięki skutecznym, efektywnym dochodzeniom, ściganiu i orzeczeniom sądowym w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i korupcji.

Dalsze zwiększanie osiągnięć w zakresie wzmacniania środków zapobiegawczych stosowanych w walce z korupcją i zapobieganiu konfliktom interesów

Celem chorwackiej strategii antykorupcyjnej na lata 2015–2020 i towarzyszących jej planów działania było usprawnienie ram instytucjonalnych i legislacyjnych oraz wzmocnienie działań zapobiegawczych służących wykrywaniu ryzyka korupcji. Nadzór nad realizacją strategii antykorupcyjnej sprawują Rada ds. Przeciwdziałania Korupcji będąca rządowym organem doradczym, w którym zasiadają przedstawiciele instytucji publicznych i organizacji

⁴⁴ Sprawozdanie krajowe dotyczące Chorwacji za 2019 r., SWD(2019) 1010 final; dane statystyczne zaczerpnięte ze specjalnego badania Eurobarometr nr 470 z 2017 r. poświęconego korupcji.

⁴⁵ Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2019 r.

⁴⁶ Sprawozdanie krajowe dotyczące Chorwacji za 2019 r., SWD(2019) 1010 final, s. 56, i sprawozdanie krajowe dotyczące Chorwacji za 2018 r., SWD(2018) 209 final, s. 49–50.

⁴⁷ Ustawa o zamówieniach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r.

⁴⁸ Sprawozdanie krajowe dotyczące Chorwacji za 2019 r., SWD(2019) 1010 final.

⁴⁹ Sprawozdanie krajowe dotyczące Chorwacji za 2018 r., SWD(2018) 209 final.

⁵⁰ Chorwacki państwowy raport z kontroli za 2018 r. (Państwowy Urząd Kontroli, 2018 r.).

⁵¹ Sprawozdanie Europejskiego Obserwatorium Sektora Budowlanego za 2018 r.

⁵² Republika Chorwacji, Program antykorupcyjny dla przedsiębiorstw państwowych na lata 2019–2020.

pozarządowych, oraz Krajowa Rada ds. Monitorowania Wdrażania Programu Antykorupcyjnego⁵³.

Przyjęcie ustawy o prawie dostępu do informacji oraz powołanie Komisarza ds. Informacji przyczyniły się do poprawy przejrzystości, natomiast przyjęcie ustawy o ochronie osób zgłaszających nieprawidłowości doprowadziło do wprowadzenia nowego systemu zgłaszania nieprawidłowości i ochrony sygnalistów. Osiągnięto również postępy w dążeniu do uregulowania kwestii wydatkowania środków finansowych przez partie polityczne i finansowania kampanii wyborczych⁵⁴. Właściwe organy kontynuują wysiłki na rzecz wzmocnienia nadzoru nad oświadczeniami majątkowymi sędziów i prokuratorów. Zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi sondażowymi większość Chorwatów (59 %) ma jednak poczucie, że korupcja wywiera wpływ na ich codzienne życie; ponadto w Chorwacji odsetek respondentów, którzy stwierdzili, że mieli osobistą styczność z korupcją (16 %), był największy spośród wszystkich państw członkowskich UE⁵⁵. Najnowsze wyniki procesu monitorowania europejskiego semestru wskazują, że Chorwacja musi zwiększyć ład korporacyjny w przedsiębiorstwach państwowych oraz usprawnić mechanizmy przeciwdziałania korupcji i jej karania, w szczególności na szczeblu lokalnym⁵⁶.

Obawy dotyczące konfliktów interesów utrzymują się, zwłaszcza na szczeblu krajowym i w przedsiębiorstwach państwowych. Aktualnie obowiązująca ustawa o samorządach lokalnych i regionalnych zapewnia urzędnikom na szczeblu lokalnym znaczną swobodę uznania i niezależność w kwestii podejmowania decyzji dotyczących rozporządzania aktywami i środkami finansowymi opiewającymi na kwotę do jednego miliona HRK oraz w kwestii powoływania członków zarządu spółek publicznych na szczeblu lokalnym.

Nowy akt prawny dotyczący przeciwdziałania konfliktom interesów jest obecnie w przygotowaniu. W poprzednich wersjach tego aktu prawnego nie rozwiązano niektórych kwestii takich jak wyłączenie z jego zakresu prezesów i członków zarządu spółek, w których większościowe udziały posiadają jednostki samorządu terytorialnego, a także prezesów i członków zarządu spółek, których większościowym udziałowcem są takie spółki. Przedmiotowa ustawa w swoim wcześniejszym brzmieniu utrudniała również Komisji ds. Konfliktów Interesów wszczynanie postępowań służących nałożeniu sankcji na urzędników, którzy złożyli nieścisłe oświadczenia majątkowe. Ponadto, aby zapewnić skuteczność planowanych środków zapobiegawczych, w projekcie ustawy należałoby również poszerzyć krąg zainteresowanych urzędników oraz wprowadzić skuteczne mechanizmy nakładania sankcji. Na konieczność zapewnienia Komisji ds. Konfliktów Interesów uprawnień wystarczających do tego, by móc nakładać sankcje o charakterze odstrasżającym, zwrócono uwagę już wcześniej⁵⁷, podobnie jak na potrzebę zagwarantowania tej komisji większego

⁵³ Pismo chorwackiego Ministerstwa Sprawiedliwości do DG HOME i DG JUST z 18 lipca 2019 r.

⁵⁴ Ustawa o prawie dostępu do informacji przyjęta w 2013 r., poprawki do ustawy o prawie dostępu do informacji z lipca 2015 r., ustawa o ochronie osób zgłaszających nieprawidłowości przyjęta w lutym 2019 r., ustawa o finansowaniu działalności politycznej i kampaniach wyborczych z 2013 r.

⁵⁵ Specjalne badanie Eurobarometr nr 470/2017 poświęcone korupcji.

⁵⁶ Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform Chorwacji na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Chorwację programu konwergencji na 2019 r.

⁵⁷ W sprawozdaniu monitorującym Komisji Europejskiej z 2013 r. z przygotowań Chorwacji do przystąpienia do UE Chorwacji zalecono „zadbanie o podjęcie natychmiastowych kroków na rzecz wprowadzenia silnego i skutecznego mechanizmu zapobiegania konfliktom interesów, wykrywania przypadków konfliktu interesów oraz nakładania kar w takich przypadkach w oparciu o szczegółowe

wsparcia pozwalającego jej wypełniać najważniejsze powierzone jej obowiązki w dziedzinie prewencji⁵⁸.

Należy kontynuować prace nad szeregiem innych zaplanowanych wniosków ustawodawczych⁵⁹. Kwestie związane z przepływami z sektora prywatnego do sektora publicznego (efekt „drzwi obrotowych”) pozostają nieuregulowane. Należy opracować kompleksowe kodeksy postępowania dla urzędników wybieranych na szczeblu centralnym i lokalnym. Kodeksom tym powinny towarzyszyć również odpowiednie narzędzia rozliczalności oraz odstraszające sankcje z tytułu potencjalnych naruszeń ich postanowień⁶⁰. Kodeks postępowania dla parlamentarzystów oraz odpowiednie mechanizmy nadzorcze i wykonawcze, również zalecone przez GRECO⁶¹, oczekują obecnie na przyjęcie⁶².

Choć szereg elementów prewencyjnych antykorupcyjnych ram prawnych obowiązujących w Chorwacji wymaga dalszego wzmocnienia⁶³, należy stwierdzić, że Chorwacja kontynuuje realizację swojego zobowiązania w zakresie wzmocnienia środków zapobiegawczych stosowanych w walce z korupcją i zapobieganiu konfliktom interesów i nadal poprawia osiągnięte rezultaty w tym zakresie.

Dalsza poprawa ochrony praw człowieka

Jeżeli chodzi o zobowiązanie do dalszej poprawy ochrony praw człowieka, Chorwacja podjęła szereg działań w tej kwestii w okresie sprawozdawczym. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wyroki Trybunału zapoczątkowały szereg reform w Chorwacji, przyczyniając się m.in. do wdrożenia krajowej strategii na rzecz poprawy jakości i skuteczności kształcenia dzieci romskich⁶⁴. W ostatnich latach sądy chorwackie stosowały postanowienia Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (karta)⁶⁵.

kontrole oraz odstraszające sankcje”. W sprawozdaniu Komisji Europejskiej o zwalczaniu korupcji z 2014 r. stwierdzono, że pomimo wprowadzenia przepisów szczególnych w tym zakresie, kwestie związane z konfliktami interesów i oświadczeniami majątkowymi wciąż budzą zastrzeżenia.

⁵⁸ GRECO, GrecoRC4(2018)14.

⁵⁹ Wdrożono 53 spośród 126 działań przewidzianych w planie na lata 2015–2016 (42 %). Niektóre działania, których nie udało się wdrożyć, zostały przeniesione do realizacji w ramach planu na kolejny rok. Wdrożono 87 spośród 126 działań przewidzianych w planie działania na lata 2017–2018 (69 %).

⁶⁰ Sprawozdanie Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE, 2014.

⁶¹ GRECO, Greco RC4(2018)14.

⁶² W planie działań antykorupcyjnych na lata 2019–2020 przewidziano przyjęcie tych wniosków w pierwszym kwartale 2020 r.

⁶³ Działania te obejmują wprowadzanie skutecznych mechanizmów weryfikacyjnych na potrzeby eliminowania konfliktów interesów, monitorowania oświadczeń majątkowych składanych przez urzędników publicznych, przeprowadzania skutecznych kontroli ryzyka w dziedzinie zamówień publicznych, w szczególności przez instytucje zamawiające stosujące słabsze mechanizmy kontrolne, a także przyjęcia kodeksu postępowania dla parlamentarzystów oraz wzmocnienia roli Komisji ds. Konfliktów Interesów.

⁶⁴ Nadzór nad wykonywaniem wyroków i postanowień Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w 2017 r., 11. sprawozdanie roczne, s. 31; Rada Europy, Europejski Trybunał Praw Człowieka a Chorwacja, fakty i dane liczbowe, s. 5.

⁶⁵ Np. wyrok Sądu Najwyższego (Vrhovni sud Republike Hrvatske) Republiki Chorwacji z dnia 6 marca 2014 r. w sprawie SRH Kž eun5/2014-4, przywołany w sprawozdaniu dotyczącym stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z 2014 r., s. 146; wyrok Trybunału Konstytucyjnego Republiki Chorwacji w sprawie U-III-1095/2014 z dnia 21 września 2017 r., przywołany w sprawozdaniu dotyczącym stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z 2017 r., s. 16–17.

W 2008 r. instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich przyznano „status A” zgodnie z zasadami paryskimi ONZ, które zostały ponownie przyjęte w 2019 r.⁶⁶ Od 2013 r. roczny budżet Rzecznika Praw Obywatelskich wzrósł z poziomu 1,2 mln EUR do poziomu 1,6 mln EUR w 2018 r.⁶⁷ W 2012 r. rozszerzono zakres uprawnień Rzecznika⁶⁸, a w 2014 i 2015 r. otwarto nowe biura regionalne⁶⁹, aby zapewnić możliwość rozpatrywania coraz większej liczby skarg wnoszonych na szczeblu krajowym⁷⁰. Na przestrzeni ostatnich lat odnotowano wzrost przypadków stosowania się do zaleceń Rzecznika Praw Obywatelskich przez właściwe organy⁷¹. Powołano już wyspecjalizowane organy zajmujące się prawami człowieka, takie jak: Rzecznik Praw Dziecka, Pełnomocnik ds. Równouprawnienia Płci i Rzecznik Praw Osób Niepełnosprawnych⁷².

Kwestie związane z ochroną praw człowieka osób ubiegających się o azyl oraz innych migrantów, a także zarzuty dotyczące odmowy dostępu do procedury azylowej i stosowania siły przez funkcjonariuszy organów ścigania na granicy pozostają wyzwaniem. Wszystkie środki przyjmowane przez Chorwację na potrzeby kontroli granic zewnętrznych muszą być zgodne z postanowieniami karty oraz z unijnymi i międzynarodowymi zobowiązaniami w obszarze praw człowieka (uwzględniając zasadę *non-refoulement* i obowiązek zapewnienia skutecznego dostępu do procedury azylowej). Chorwacja zobowiązała się do zbadania zarzutów dotyczących niewłaściwego traktowania migrantów i uchodźców na jej granicach zewnętrznych, ścisłego monitorowania sytuacji i informowania Komisji o postępach w tym zakresie.

Komisja aktywnie wspiera Chorwację w jej wysiłkach na rzecz zapewnienia pełnego poszanowania praw podstawowych na granicach. W tym kontekście część kwoty w wysokości 6,8 mln EUR przekazanej Chorwacji w grudniu 2018 r. w postaci dofinansowania kryzysowego służącego wzmocnieniu zarządzania granicami została przeznaczona na nowy mechanizm monitorowania. Mechanizm ten przyczyni się do zapewnienia, aby działania związane z kontrolami granicznymi podejmowane przez chorwackich funkcjonariuszy straży granicznej pozostały w pełni zgodne z prawem Unii i zobowiązaniami podjętymi na szczeblu międzynarodowym oraz aby były podejmowane przy zapewnieniu poszanowania praw podstawowych i praw wynikających z dorobku prawnego UE w dziedzinie azylu, uwzględniając zasadę *non-refoulement*. Umożliwiłoby to niezależne monitorowanie działań podejmowanych przez chorwacką policję graniczną, m.in. poprzez dokonywanie przeglądu procedur, uzgodnień operacyjnych i podręczników, szkolenia odpowiednich pracowników i udzielanie im wsparcia oraz wnoszenie wkładu w proces rozpatrywania składanych skarg i reagowania na zgłaszane incydenty. Na zakończenie realizacji projektu rezultaty uzyskane dzięki wdrożeniu mechanizmu

⁶⁶ Sprawozdanie i zalecenia sesji podkomitetu akredytacyjnego (SCA), 2019 r., s. 2 i 18.

⁶⁷ Sprawozdanie roczne Rzecznika Praw Obywatelskich Chorwacji za 2018 r., s. 320.

⁶⁸ Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, NN 76/12.

⁶⁹ <http://ombudsman.hr/en/about-us/history>

⁷⁰ 2 275 rozpatrzonych spraw w 2013 r., sprawozdanie roczne Rzecznika Praw Obywatelskich Chorwacji za 2013 r., s. 5; 3 632 rozpatrzone sprawy w 2017 r., sprawozdanie roczne Rzecznika Praw Obywatelskich Chorwacji za 2017 r., s. 11.

⁷¹ W 2016 r. wdrożono 29 % zaleceń z 2015 r.; w 2018 r. odsetek ten wzrósł do 65 % zaleceń z 2017 r. – zob. sprawozdanie roczne Rzecznika Praw Obywatelskich Chorwacji za 2018 r., s. 6.

⁷² Ustawa o Rzeczniku Praw Dziecka, NN 96/03; ustawa o równouprawnieniu płci, NN 116/03; ustawa o Rzeczniku Praw Osób Niepełnosprawnych, NN 107/07.

monitorowania zostaną omówione z Komisją Europejską, chorwackim Rzecznikiem Praw Obywatelskich i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Biorąc pod uwagę działania podejmowane przez Chorwację w celu poprawy ochrony praw człowieka i uwzględniając jej zobowiązanie do zbadania zarzutów dotyczących niewłaściwego traktowania migrantów i uchodźców na granicach zewnętrznych, należy uznać, że Chorwacja nadal wywiązuje się ze swojego zobowiązania do zapewnienia ochrony praw człowieka.

IV. Wniosek

Niniejszy komunikat stanowi rezultat długotrwałego procesu oceny i współpracy mającego na celu zapewnienie spełniania przez Chorwację standardów niezbędnych do pełnego wdrożenia dorobku Schengen. Monitorowanie przez Komisję i państwa członkowskie oraz reagowanie za pośrednictwem planów działania umożliwiły stopniową poprawę zdolności Chorwacji do spełniania warunków koniecznych do stosowania wszystkich istotnych elementów dorobku Schengen. Komisja kontynuuje również monitorowanie podjętych przez Chorwację zobowiązań akcesyjnych w dziedzinie sądownictwa i praw podstawowych.

Komisja uważa, że Chorwacja podjęła działania niezbędne do zapewnienia spełnienia warunków koniecznych do stosowania wszystkich istotnych elementów dorobku Schengen. Chorwacja będzie musiała kontynuować wysiłki na rzecz spójnego wdrożenia wszystkich realizowanych obecnie działań, w szczególności w obszarze zarządzania granicami zewnętrznymi, aby zagwarantować dalszą zgodność z tymi warunkami. Komisja potwierdza również, że Chorwacja nadal wywiązuje się z zobowiązań związanych z dorobkiem Schengen podjętych w toku negocjacji akcesyjnych. Komisja zwraca się do Rady o omówienie przedmiotowego komunikatu w celu włączenia Chorwacji do strefy Schengen zgodnie z Aktem przystąpienia z 2011 r.