



Bryssel 22.10.2019
COM(2019) 497 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

sen varmistamisesta, että Kroatia soveltaa Schengenin säännöstöä kaikilta osin

I. Johdanto

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on EU:n kansalaisilleen takaama perusvapaus. Sen ansiosta jokaisella EU:n kansalaisella on oikeus matkustaa, työskennellä ja asua missä tahansa jäsenvaltiossa ilman erityisiä muodollisuuksia. Schengen-yhteistyö vahvistaa tätä vapautta, koska sen ansiosta yli 400 miljoonaa EU-kansalaista ja laillisesti EU:n alueella oleskelevaa kolmannen maan kansalaista voi matkustaa jäsenvaltiosta toiseen ilman rajatarkastuksia. Schengen-alue, jonka sisärajoilla ei tehdä rajatarkastuksia, koostuu tällä hetkellä 26 valtiosta, joiden yhteisenä tavoitteena on laajentaa tätä aluetta useammalla jäsenvaltiolla.

Jotta jäsenvaltiot voisivat liittyä Schengen-alueen täysjäseniksi, niiden on täytettävä tietyt edellytykset. Niiden on valmistauduttava ja niillä on oltava valmiudet ottaa vastuu ulkorajojen valvonnasta muiden Schengen-valtioiden puolesta ja yhtenäisten Schengen-viisumien myöntämisestä. Niillä on oltava valmiudet tehdä tehokasta yhteistyötä muiden Schengen-maiden lainvalvontaviranomaisten kanssa korkean turvallisuustason varmistamiseksi sen jälkeen, kun rajatarkastuksista ei enää tehdä sisärajoilla. Niiden on sovellettava yhteisiä Schengen-sääntöjä, jotka koskevat tarkastuksia maa-, meri- ja ilmarajoilla (lentoasemilla), viisumien myöntämistä, poliisiyhteistyötä ja henkilötietojen suojaa. Niiden on myös pystyttävä liittymään Schengenin tietojärjestelmään ja käyttämään sitä.

Jotta jäsenvaltioilla, jotka haluavat liittyä Schengen-alueeseen, on edellytykset kaikkien Schengenin säännösten osien soveltamiselle, näistä jäsenvaltioista on suoritettava arviointi.¹ Jäsenvaltiot ja komissio ovat vuodesta 2013 alkaen vastanneet yhdessä Schengenin arviointi- ja valvontamekanismista unionin elinten, laitosten ja virastojen tuella. Komissiolla on siinä yleinen koordinoiva rooli. Komissio valmistelee ja suunnittelee arvioinnin ja hyväksyy arviointikertomukset. Neuvoston tehtävänä on hyväksyä suositukset korjaaviksi toimiksi.

Tämä on ensimmäinen kerta, kun uuden mekanismin mukainen Schengen-arviointi on käynnistetty kaikilla asiaankuuluvilla politiikanaloilla. Sillä varmistetaan, että jäsenvaltio, joka haluaa liittyä Schengen-alueeseen, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa, on tarvittavat edellytykset Schengenin säännösten kaikkien asiaankuuluvien osien soveltamiselle. Prosessi perustuu jäsenvaltioiden ja komission asiantuntijoiden paikan päälle tekemiin käynteihin, havaintoja sisältäviin arviointikertomuksiin ja neuvoston antamiin korjaavia toimia koskeviin suosituksiin, joiden noudattamiseksi jäsenvaltio laatii toimintasuunnitelmia.

Vuoden 2011 liittymisasiakirjassa² todetaan, että koko Schengenin säännöstöä sovelletaan Kroatiaassa asiaa koskevan neuvoston päätöksen nojalla vasta sen jälkeen, kun on sovellettavien Schengenin arviointimenettelyjen mukaisesti varmistettu, että Kroatiassa on tarvittavat edellytykset asianomaisen säännösten kaikkien osien soveltamiselle, myös kaikkien Schengen-sääntöjen tehokkaalle soveltamiselle sovittujen yhteisten standardien ja perusperiaatteiden mukaisesti. Päätöstä tehdessään neuvoston olisi otettava huomioon myös komission kertomus, jossa vahvistetaan, että Kroatia täyttää edelleen liittymisneuvottelujen yhteydessä antamansa sitoumukset, joilla on merkitystä Schengenin säännösten kannalta. Tämä koskee erityisesti sitoumuksia, jotka Kroatia on antanut oikeuslaitoksen ja

¹ Neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013 arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten, EUVL L 295, 6.11.2013, s. 27.

² Kroatian tasavallan liittymisasiakirjan (jäljempänä 'vuoden 2011 liittymisasiakirja') 4 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta (EUVL L 112, 24.4.2012, s. 22).

perusoikeuksien alalla (liittymisasiakirjan liite VII), mukaan luettuna tulosten edelleen saavuttaminen oikeuslaitoksen uudistamisen ja tehokkuuden ja korruption torjunnan osalta.³ Kuusi liitteessä VII luetelluista kymmenestä sitoumuksesta liittyy Schengenin säännöstöön.

Tämän tiedonannon tarkoituksena on selvittää, miten Kroatia on edistynyt tarvittavien edellytysten täyttämässä Schengenin säännösten kaikkien osien soveltamiseksi, kun otetaan huomioon Schengen-arviointien tulokset ja toimet, joita Kroatia on niiden johdosta toteuttanut arvioinnin alusta vuonna 2016 lokakuuhun 2019 asti. Siinä myös kerrotaan, miten Kroatia on täyttänyt liittymisneuvotteluissaan antamansa sitoumukset, joilla on merkitystä Schengenin säännösten kannalta, liittymispäivän (1. heinäkuuta 2013) ja syyskuun 2019 välisenä aikana.

II. Schengen-arviointi

Kroatia ilmoitti 6. maaliskuuta 2015 olevansa valmis aloittamaan Schengen-arviointimenettelyn kaikilla asiaankuuluvilla politiikanaloilla 1. heinäkuuta 2015, jotta neuvosto voisi tehdä päätöksen Schengenin säännösten soveltamisesta kokonaisuudessaan. Kun Kroatia oli ilmoittanut olevansa valmis, Schengen-arviointimenettely aloitettiin vuonna 2016 arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013 mukaisesti. Komissiolla oli menettelyssä yleinen koordinoiva rooli.

Kroatian Schengen-arviointi toteutettiin asetuksen (EU) N:o 1053/2013 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti. Komission ja jäsenvaltioiden asiantuntijoista koostuvat työryhmät varmistivat kesäkuun 2016 ja toukokuun 2019 välisenä aikana, että Kroatia soveltaa Schengenin säännöstöä tietosuojan, poliisiyhteistyön, yhteisen viisumipolitiikan, ulkorajojen valvonnan, palauttamisen, Schengenin tietojärjestelmän, ampuma-aseiden ja rikosoikeudellisen yhteistyön aloilla. Arviointien aikana kiinnitettiin erityistä huomiota perusoikeuksien kunnioittamiseen ja Schengenin säännösten asiaankuuluvia osia soveltavien viranomaisten toimintaan. Menettelyn tuloksena komissio hyväksyi vuosina 2016–2019 useita arviointikertomuksia, jotka sisälsivät havaintoja ja arvioita, ja neuvosto antoi suosituksia havaittujen puutteiden korjaamiseksi.⁴ Neuvoston suositusten ja asetuksen (EU) N:o 1053/2013 16 artiklan mukaisesti Kroatia toimitti komissiolle ja neuvostolle toimintasuunnitelmat, joissa selitetään, miten maa aikoo korjata arviointikertomuksissa todetut puutteet. Vastaanottamiensa seurantakertomusten perusteella komissio arvioi toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa ja tiedotti Schengen-asioita käsittelevälle neuvoston työryhmälle säännöllisesti toimintasuunnitelmien täytäntöönpanosta.

Schengen-arviointimenettelyn tulokset politiikanaloittain

Tietosuoja koskeva arviointi suoritettiin helmikuussa 2016. Sen päätteeksi annettun yleisarvion mukaan Kroatiassa on tarvittavat edellytykset Schengenin säännösten soveltamiselle tietosuojan alalla. 'Ei vastaa vaatimuksia' -arvioita ei annettu. Tarvittiin kuitenkin parannuksia, joilla erityisesti lisätään tietosuojaviranomaisen riippumattomuutta ja vahvistetaan sisäministeriön tietosuojavastaavan asemaa. Komissio ilmoitti Kroatialle ja

³ Vuoden 2011 liittymisasiakirjan 36 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

⁴ Liitteenä luettelo asiaankuuluvista Schengen-arviointikertomuksista ja neuvoston suosituksista.

neuvostolle 30. tammikuuta 2019, että Kroatia oli pannut riittävästi täytäntöön kaikki neuvoston suosituksessa⁵ annetut parannuksia koskevat suositukset.

Myös **poliisiyhteistyötä** koskevan kesäkuussa 2016 suoritetun arvioinnin päätteeksi arvioitiin yleisesti, että Kroatialla on tarvittavat edellytykset Schengenin säännösten soveltamiselle tällä politikanalalla. Schengenin säännösten noudattamatta jättämiseen liittyviä ongelmia ei havaittu poliisiyhteistyön alalla. Muutamilla osa-alueilla todettiin kuitenkin olevan tarvetta parannuksiin. Näitä olivat esimerkiksi naapurijäsenvaltioiden kanssa tehtyjen poliisiyhteistyötä koskevien sopimusten täytäntöönpano ja nykyaikaistaminen, poliisiorganisaation lujittaminen kansainvälisen poliisiyhteistyön alalla ja tietojenvaihdon tehostaminen erityisten teknisten toimenpiteiden avulla. Tarkasteltuaan huolellisesti seurantakertomuksia, jotka Kroatia oli antanut tarvittavista parannuksista annettujen neuvoston suositusten⁶ täytäntöönpanosta, komissio ilmoitti 28. toukokuuta 2019 Kroatialle ja neuvostolle katsovansa, että suositukset on pantu yleisesti täytäntöön. Suositusta, joka koskee Slovenian kanssa tehdyn rajatylittävän poliisiyhteistyön erityisistä muodoista rikollisuuden ehkäisemiseksi tehdyn kahdenvälisen sopimuksen uudelleen neuvottelemista, ei kuitenkaan ole vielä pantu kaikilta osin täytäntöön. Kroatiaa on pyydetty jatkamaan pyrkimyksiään allekirjoittaa ja ratifioida nopeasti kahdenvälinen sopimus Slovenian kanssa ja pitämään komission ajan tasalla asian edistymisestä.

Yhteisen viisumipolitiikan arviointiin liittyvät käynnit tehtiin kesäkuussa 2016 Kroatian lähetystöihin Pristinassa (Kosovo) ja Moskovassa (Venäjän federaatio). Yleisen arvion mukaan Kroatialla on tarvittavat edellytykset Schengenin säännösten soveltamiselle yhteisen viisumipolitiikan alalla. Vaatimustenvastaisuuteen liittyviä ongelmia ei havaittu. Parantamisen tarvetta katsottiin kuitenkin olevan monilla osa-alueilla, erityisesti viisumiosastojen työnlussa ja Kroatian viisumitietojärjestelmässä. Kun komissio oli tarkastellut toimintasuunnitelmaa ja seurantakertomuksia, jotka koskivat havaittujen puutteiden korjaamiseksi annettujen neuvoston suositusten⁷ täytäntöönpanoa, ja kun Kroatian tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välinen Kroatian tasavallan ja Venäjän federaation kansalaisten vastavuoroisesta matkustamisesta tehty muutettu sopimus oli allekirjoitettu 17. kesäkuuta 2019, komissio katsoi, että suositukset on pantu kaikilta osin täytäntöön. Tämä ilmoitettiin Kroatialle ja neuvostolle 28. kesäkuuta 2019.

Palauttamista koskeva Schengen-arviointi suoritettiin kesäkuussa 2016. Havaintojen perusteella todettiin yleisesti, että Kroatialla on tarvittavat edellytykset Schengenin säännösten soveltamiselle palauttamisen alalla, jos se jatkaa ulkomaalaislakinsa⁸ yhdenmukaistamista palauttamisdirektiivin⁹ säännösten kanssa ja panee lain täytäntöön. Tämä koskee ennen kaikkea maahantulokieltojen määräämistä ja niiden EU:n laajuista voimassaoloa, laittoman oleskelun määrittämistä rikokseksi, mikä voi viivästyttää palauttamisprosessia, ja pakenemisvaaran määritelmän puuttumista. Neuvoston suositusten¹⁰ täytäntöönpanoa varten laaditun toimintasuunnitelman ja seurantakertomusten perusteella

⁵ Neuvoston asiakirja 5725/17, SCH-EVAL 31, COMIX 66, 27.1.2017.

⁶ Neuvoston asiakirja 11206/17, SCH-EVAL 197, ENFOPOL 355, COMIX 520, 11.7.2017.

⁷ Neuvoston asiakirja 6359/17, SCH-EVAL 67, VISA 58, COMIX 130, 17.2.2017.

⁸ Kroatian virallisen lehden (NN) nrot 130/11 ja 74/13.

⁹ EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98.

¹⁰ Neuvoston asiakirja 11207/17, SCH-EVAL 198, MIGR 129, COMIX 521, 11.7.2017.

ulkomaalaislakiin tehtiin tarvittavat muutokset sen yhdenmukaistamiseksi palauttamisdirektiivin kanssa. Komissio ilmoitti 18. maaliskuuta 2019 Kroatialle ja neuvostolle, että palauttamista koskevaan arviointiin liittyvät neuvoston suositukset oli pantu kaikilta osin täytäntöön.

Sen jälkeen, kun Kroatia oli saanut helmikuussa 2016 myönteisen tuloksen tietosuojaa koskevassa Schengen-arvioinnissa ja kun oli varmistettu, että teknisestä näkökulmasta Kroatian kansallinen **Schengenin tietojärjestelmä** oli valmis liitettäväksi Schengenin tietojärjestelmään (SIS)¹¹, neuvosto teki 11. huhtikuuta 2017 päätöksen Schengenin säännösten määräysten soveltamisesta SIS:n osalta¹². SIS otettiin kokonaisuudessaan käyttöön Kroatiassa 27. kesäkuuta 2017, lukuun ottamatta maahantulon tai oleskelun epäämistä koskevien kuulutusten tekemistä Schengen-alueella (siihen asti, kun sisärajoilla tehtävät tarkastukset on poistettu). Tähän liittyvä Schengen-arviointi tehtiin syyskuussa 2017. Arvioinnissa todettiin, että SIS-järjestelmän täytäntöönpano on tyydyttävää tasoa ja että Kroatialla on tarvittavat edellytykset säännösten soveltamiselle tällä alalla. Kroatia on ottanut käyttöön vakaan ja uusimman tekniikan mukaisen järjestelmäarkkitehtuurin, jolla varmistetaan korkea saatavuus ja toiminnan jatkuvuus. Pientä hienosäätöä pidettiin kuitenkin edelleen tarpeellisena hakutoimintojen ja SIRENE-asianhallintajärjestelmän osalta. Tarkasteltuaan tarvittavien parannusten varmistamiseksi annettuun neuvoston suositukseen¹³ liittyvää toimintasuunnitelmaa ja seurantakertomuksia komissio ilmoitti 4. kesäkuuta 2019 Kroatialle ja neuvostolle, että suosituksiin liittyvät toimet oli pantu täytäntöön.

Ampuma-aseita koskevan lainsäädännön arviointi suoritettiin syyskuussa 2016 kyselylomakkeen avulla. Ampuma-aseita koskevan säädöskehityksen, hallinnollisten rakenteiden ja poliisiyhteistyöhön liittyvien menettelyjen todettiin olevan yleisesti Schengenin säännösten mukaisia. Joitakin EU:n lainsäädännön vaatimuksiin liittyviä parannuksia pidettiin kuitenkin tarpeellisina. Sellaisia olivat esimerkiksi helposti muunnettavissa olevien kaasuaseiden luokittelun saattaminen direktiivin 91/477/ETY (liitteessä I oleva osa II) mukaiseksi ja sen varmistaminen, että maahantuotujen aseiden merkintävaatimukset ovat käytännössä asetuksen (EU) 258/2012 (2 artiklan 15 kohdan c alakohdan) mukaisia. Komissio ilmoitti 6. marraskuuta 2018 Kroatialle ja neuvostolle, että neuvoston suosituksiin¹⁴ liittyvät toimet oli pantu täytäntöön.

Rikosoikeudellista yhteistyötä koskeva arviointi oli alaltaan suppea, sillä suuri osa alaa koskevista Schengenin säännösten määräyksistä on korvattu jäsenvaltioiden välisissä suhteissa muilla kuin Schengeniin liittyvillä säädöksillä. Tämän vuoksi heinäkuun ja lokakuun 2018 välisenä aikana suoritettiin kyselylomakkeeseen perustuva arviointi siitä, miten Kroatia on saattanut osaksi kansallista lainsäädäntöään ne Schengenin säännösten määräykset, joita ei ole korvattu, ja miten se on soveltanut näitä määräyksiä. Yleisen arvion mukaan rikosoikeudellista yhteistyötä ja etenkin keskinäistä oikeusapua rikosasioissa sekä *ne bis in idem* -periaatetta koskeva Kroatian säädöskehitys täyttää tarvittavat edellytykset Schengenin

¹¹ Toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmään (SIS II) integroituvia jäsenvaltioita tai siihen suoraan liittyviä kansallisia järjestelmiä huomattavasti muuttavia jäsenvaltioita koskevista testausvaatimuksista 16 päivänä maaliskuuta 2015 annetun komission täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2015/450 1 artiklan 1 kohta (EUVL L 74, 18.3.2015, s. 31).

¹² Neuvoston asiakirja 5649/17, SCH-EVAL 28, SIRIS 14, COMIX 59, 11.4.2017.

¹³ Neuvoston asiakirja 11185/18, SCH-EVAL 154, SIRIS 94, COMIX 409, 16.7.2018.

¹⁴ Neuvoston asiakirja 13969/17, SCH-EVAL 265, ENFOPOL 508, COMIX 738, 7.11.2017.

säännöstön soveltamiseksi tällä alalla. Suosituksia parannuksiksi ei annettu. Sen sijaan arvioitiin, että Kroatia noudattaisi Schengenin säännöstöä kokonaisuudessaan heti, kun siitä tulee 20. toukokuuta 2000 tehdyn jäsenvaltioiden välistä keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen ja sen lisäpöytäkirjan osapuoli. Tämä tapahtuu heti, kun neuvosto on tehnyt yksimielisen päätöksen yleissopimuksen ja sen pöytäkirjan voimaantulon ajankohdasta.

Ulkorajojen valvontaa arvioitiin toukokuussa 2016 tekemällä käyntejä Kroatian ilma-, maa- ja merirajoille. Näillä käynneillä havaitut puutteet liittyivät erityisesti maarajan valvontaan, operatiivisiin rajatarkastuksiin käytettävissä olevan henkilöstön määrään ja lentoasemien infrastruktuuriin. Tämän vuoksi arviointikertomuksessa todettiin, ettei Kroatian ulkorajojen valvontajärjestelmä ollut vielä Schengenin säännöstön edellyttämää tasoa. Ilma- ja maarajoille tehtiin tämän vuoksi uusintakäynti marras-joulukuussa 2017. Käynnin tarkoituksena oli varmistaa vuonna 2016 tehtyyn arviointiin perustuvan toimintasuunnitelman täytäntöönpanon perusteella, onko Kroatiassa tarvittavat edellytykset Schengenin säännöstön soveltamiselle ulkorajojen valvonnan alalla.

Vuonna 2017 tehty uusintakäynti osoitti, että lentoasemien infrastruktuuriin liittyneet puutteet oli korjattu asianmukaisesti. Kun otettiin huomioon puutteet ja useat 'ei vastaa vaatimuksia' -arviot, jotka pitivät edelleen paikkansa Kroatian maaulkorajoilla, Kroatia ei yleisen arvion mukaan täyttänyt vielä tarvittavia edellytyksiä. Maarajoja koskevat puutteet liittyivät seuraaviin: pysyvän henkilöstön määrä ei ollut riittävä, teknistä valvontajärjestelmää ei ollut vielä otettu käyttöön Bosnia ja Hertsegovinan vastaisella rajalla, paikallisen rajaliikenteen ylityspaikkoja oli runsaasti, useita entisiä rajanylitysteitä ei ollut vielä suljettu, ja maarajojen valvonnassa käytettäviä jälkikoiria oli vähän. Komissio toteaa neuvostolle antamassaan tiedonannossa, jossa arvioidaan vuonna 2017 tehdyn uusintakäynnin yhteydessä havaittujen puutteiden korjaamiseksi laaditun Kroatian toimintasuunnitelman riittävyyttä,¹⁵ että Kroatia on edistynyt huomattavasti ja että toimintasuunnitelma on riittävä. Samalla kuitenkin todettiin, että maarajalle on järjestettävä uusintakäynti, jolla kiinnitetään huomiota vuosina 2016 ja 2017 tehdyillä käynneillä havaittuihin puutteisiin ja 'ei vastaa vaatimuksia' -arviointeihin erityisesti maarajan valvonnan osalta.

Toinen uusintakäynti tehtiin toukokuussa 2019. Silloin kiinnitettiin erityistä huomiota Kroatian maarajaan Bosnia ja Hertsegovinan kanssa. Kenttätiimi varmisti, että vuosina 2016 ja 2017 tehdyissä arvioinneissa havaittujen puutteiden korjaamiseksi laadittujen toimintasuunnitelmien täytäntöönpanossa oli edistytty. Uusia 'ei vastaa vaatimuksia' -arvioita ei annettu. Sen sijaan esiin tuli eräitä uusia seikkoja, joille annettiin arvio 'vaatimusten mukainen mutta parannukset tarpeen'. Kenttätiimi totesi, että vuosina 2016 ja 2017 tehtyjen käyntien yhteydessä havaittuihin 'ei vastaa vaatimuksia' -arviointeihin liittyvistä suosituksista moni oli vielä vuoden 2019 käynnin aikaan panematta täytäntöön. Tärkeimmät jäljellä olevat kysymykset koskivat Kroatian maarajan valvonnan käsitteen kehittämistä ja täytäntöönpanoa, teknisten maavalvontajärjestelmien ja valvontalaitteiden hankintaa ja kehittämistä, rajavartiokoirien käyttöä ja henkilöstön määrää. Todettiin myös, että näiden suositusten täytäntöönpanoa oli jatkettava, jotta saataisiin vahvistus sille, että Kroatia täyttää kaikki tarvittavat edellytykset Schengenin säännöstön soveltamiselle ulkorajojen valvonnan alalla.

¹⁵ COM(2019) 127 final, 28.2.2019.

Toukokuussa 2019 tehdystä uusintakäynnistä laadittu arviointikertomuksen luonnos sai 5. syyskuuta 2019 myönteisen lausunnon kaikilta Schengenin komitean (joka koostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana toimii komission edustaja) jäseniltä.

Asetuksen (EU) N:o 1053/2013 16 artiklan 3 kohdassa säädetyn selvitysvelvoitteen mukaisesti sekä vuonna 2019 tehdyn uusintakäynnin johdosta tehtyjen päätelmien jatkotoimena Kroatia toimitti komissiolle vuonna 2016 ja 2017 tehtyihin uusintakäynteihin liittyvien toimintasuunnitelmien täytäntöönpanoa koskevia seurantakertomuksia sekä lisäselvityksiä 12. heinäkuuta, 6. elokuuta, 19. syyskuuta ja 2. lokakuuta 2019. Kroatia ilmoitti, että vuonna 2019 tehdyn uusintakäynnin jälkeen vuosien 2016 ja 2017 käynneillä havaittujen puutteiden korjaamisessa oli tapahtunut edistymistä seuraavasti:

- Kroatian viranomaiset selvensivät, mitä toimia oli toteutettu rajavalvonnan, myös maarajojen valvonnan, nykyistä ja ennakoitua henkilöstömäärää koskevien suositusten perusteella. Suunnitelman mukaan Kroatialla on jatkossa rajavalvontaa varten 6 339 poliisivirkkaa (joista 457 korvaavia toimenpiteitä varten), jotka täytetään alkuperäisen suunnitelman mukaisesti muun muassa henkilöstön uudelleenjärjestelyjen avulla (6 300 rajapoliisia liittymiseen mennessä). Tämän lisäksi haavoittuvimmilla ulkoraja-alueilla täytetään vuoden 2019 loppuun mennessä 100 prosenttia rajatarkastus- ja rajavalvontatehtäviä varten perustetuista poliisiviroista.
- Kroatia on hyväksynyt täysin suosituksen, joka koskee rajavalvonnan operatiivisesta suunnittelusta ja taktisesta hallinnoinnista vastaavan henkilöstön koulutusta. Koulutukseen olisi sisällyttävä myös operatiiviset taktiikat ja rajavalvonnan suunnittelu jälkikoirien käytön, helikoptereiden taktisen käytön, teknisten valvontajärjestelmien, partioinnin ja kuuntelutekniikoiden osalta.
- Kroatian maarajojen valvonnan käsitteen kehittämistä koskevat suositukset on otettu huomioon käsitteen viimeisimmässä versiossa (heinäkuu 2019). Tähän versioon sisältyy vastaavuussuhde (uusien) teknisten valmiuksien sekä rajavalvontahenkilöstön ja muiden resurssien riskianalyysin mukaisen käytön välillä. Siinä otetaan huomioon myös työskentelymenetelmät maarajojen valvonnasta eri tasoilla vastaavia yksiköitä, kuten kansallisia, alueellisia ja paikallisia koordinoitikeskuksia, varten.
- Mitä tulee maarajojen valvontakapasiteetin ja tilannetietoisuuden parantamiseen sekä aiemmin annettuihin suosituksiin, jotka koskevat teknisten valvontajärjestelmien edelleen kehittämistä Bosnia ja Hertsegovinan ja Montenegron vastaisilla maarajoilla ja liikkuvien lämpökamera-ajoneuvojen määrän lisäämistä, Kroatia esitteli näitä järjestelmiä ja laitteita koskevat loppuun saatetut ja meneillään olevat hankintamenettelyt sekä suunnitellut toimitusaikataulut (viimeistään vuoden 2019 loppuun mennessä). Tietoja saatiin myös 18 rajavartiokoiran hankintaa ja koulutusta koskevasta uudesta suunnitelmasta.

Komissio toteaa, että edellä kuvatun, vuonna 2019 tehdyn uusintakäynnin jälkeen tapahtuneen edistymisen perusteella Kroatia on toteuttanut tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että sillä on edellytykset Schengenin säännösten soveltamiselle ulkorajojen valvonnan alalla. Kroatian on jatkettava kaikkien tällä alalla käynnissä olevien toimien täytäntöönpanoa

varmistaakseen, että nämä edellytykset täyttyvät myös jatkossa.

III. Schengenin säännösten kannalta merkitykselliset sitoumukset

Kroatia on antanut liittymisasiakirjan vaatimusten mukaisesti oikeuslaitosta ja perusoikeuksia koskevia sitoumuksia. Vuoden 2011 liittymisasiakirjan liitteessä VII luetellaan kymmenen erityistä sitoumusta. Kuusi niistä on liittymisasiakirjan 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja Schengenin säännösten kannalta merkityksellisiä sitoumuksia, jotka on täytettävä edelleen. Nämä sitoumukset ovat seuraavat:

- Kroatia jatkaa oikeuslaitoksen uudistamista koskevan strategian ja toimintasuunnitelman tosiasiallista täytäntöönpanoa;
- Kroatia jatkaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden, vastuun, puolueettomuuden ja ammattimaisuuden vahvistamista;
- Kroatia jatkaa oikeuslaitoksen tehokkuuden parantamista;
- Kroatia jatkaa edelleen tehokkaaseen, tuloksekkaaseen ja puolueettomaan tutkintaan, syytetoimenpiteisiin ja tuomioistuinratkaisuihin perustuvien kestävien ja merkittävien tulosten saavuttamista järjestäytyntä rikollisuutta ja lahjontaa koskevissa asioissa kaikilla tasoilla, korkean tason korruptio mukaan luettuna, sekä haavoittuvilla aloilla, kuten julkisissa hankinnoissa;
- Kroatia parantaa edelleen tuloksiaan korruption ja eturistiriitojen torjuntaa koskevien tehostettujen ennalta ehkäisevien toimenpiteiden osalta; ja
- Kroatia jatkaa ihmisoikeuksien suojelun parantamista.

Tässä osassa selvitetään näiden kuuden sitoumuksen täyttymistä liittymispäivästä (1. heinäkuuta 2013) syyskuuhun 2019. Selvityksessä keskitytään ainoastaan liittymisasiakirjan 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin näkökohtiin, joilla on merkitystä Schengenin säännösten kannalta.

Kroatia jatkaa oikeuslaitoksen uudistamista koskevan strategian ja toimintasuunnitelman tosiasiallista täytäntöönpanoa

Oikeuslaitoksen uudistamista koskevan strategian ja toimintasuunnitelman tosiasiallisen täytäntöönpanon jatkamista koskevan sitoumuksen osalta Kroatian parlamentti hyväksyi 15. joulukuuta 2010 oikeuslaitoksen uudistamisstrategian vuosiksi 2011–2015¹⁶ ja 14. joulukuuta 2012 oikeuslaitoksen kehittämisstrategian vuosiksi 2013–2018¹⁷. Oikeusministeriö julkaisi kesäkuussa 2013 oikeuslaitoksen kehittämisstrategian strategisten suuntaviivojen täytäntöönpanoa koskevan, vuodet 2013 ja 2014 kattavan toimintasuunnitelman¹⁸, joka perustui aiempiin toimintasuunnitelmiin.

Kummankin strategian tavoitteena oli parantaa oikeuslaitoksen riippumattomuutta, puolueettomuutta, ammattimaisuutta ja tehokkuutta. Näin pyrittiin helpottamaan Kroatian oikeuslaitoksen integroimista osaksi EU:n oikeusjärjestelmää, parantamaan oikeussuojan saatavuutta, uudistamaan rikosoikeusjärjestelmää (strategia vuosiksi 2011–2015),

¹⁶ NN nro 145/10.

¹⁷ NN nro 144/12.

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

parantamaan oikeuslaitoksen henkilöstöjohtamista ja hyödyntämään nykyaikaisen teknologian mahdollisuuksia (strategia vuosiksi 2013–2018).

Näiden strategioiden ja toimintasuunnitelmien hyväksymisen jälkeen edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi on raportointikaudella toteutettu useita toimenpiteitä¹⁹, erityisesti seuraavat:

- tuomareiden valinta- ja ylennyskriteerejä koskeva uudistus²⁰,
- uudistus, joka koskee prosessioikeudellista lainsäädäntöä ja eräitä muita lakeja, joiden päätavoitteena on oikeusjärjestelmän tehostaminen²¹,
- uudistus, jolla pyritään vahvistamaan tuomioistuinten presidenttien johtamistyötä oikeuslaitoksessa²², ja
- uudistus, jolla tehostetaan vaihtoehtoisten riidanratkaisumenetelmien edistämistä²³.

Kroatia täyttää edelleen tämän sitoumuksen.

Kroatia jatkaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden, vastuun, puolueettomuuden ja ammattimaisuuden vahvistamista

Kroatian viranomaiset ottivat käyttöön useita toimenpiteitä näiden ongelmien ratkaisemiseksi:

- i) Raportointikaudella on toteutettu useita toimenpiteitä oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja puolueettomuuden vahvistamiseksi. Esimerkiksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinten tuomareiden palkkoja on nostettu.²⁴ Lainsäädäntöön tehtiin muutoksia²⁵ epäasiallisen poliittisen vaikuttamisen riskien minimoimiseksi sekä objektiivisuuden ja avoimuuden lisäämiseksi korkeimman oikeuden presidentin ja valtionsyyttäjän valintamenettelyissä.

Käsitykseen oikeuslaitoksen riippumattomuudesta liittyy kuitenkin edelleen haasteita. Kroatia oli sen osalta yksi huonoimmin sijoittautuneista jäsenvaltioista EU:n oikeusalan tulostaulussa 2019²⁶. GRECON suositusten mukaisesti Kroatian

¹⁹ Ks. täytäntöön pannut toimenpiteet ja toimet, oikeuslaitoksen kehittämisstrategian strategisten suuntaviivojen täytäntöönpanoa koskeva toimintasuunnitelma vuosille 2013 ja 2014, liite 1, <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Mjere%20I%20kvartal.pdf>.

²⁰ Oikeusneuvostoa koskevaan lakiin (NN nro 28/13) tehdyt muutokset, tuomioistumia koskeva laki (NN nro 28/13).

²¹ Ks. erityisesti muutokset siviiliprosessilakiin (NN nrot 25/13, 89/14 ja 70/19), hallintoriita-asioita koskevaan lakiin (NN nrot 152/14 ja 29/17), täytäntöönpanolakiin (NN nrot 25/13, 93/14 ja 73/17), rikosprosessilakiin (NN nrot 56/13, 145/13 ja 152/14) sekä tuomioistuimia koskevaan lakiin (NN nrot 28/13, 33/15, 82/15 ja 67/18).

²² Tuomioistuimia koskeva laki (NN nro 28/13).

²³ Siviiliprosessilakiin (NN nro 25/13) tehdyt muutokset.

²⁴ Tuomareiden ja oikeuslaitoksen virkamiesten palkkoja koskeva laki, NN nro 16/19.

²⁵ Tuomioistuimia koskeva laki, NN nro 67/18, syyttäjänvirastoa koskeva uusi laki, NN nro 67/18. Näiden toimenpiteiden avulla pantiin osittain täytäntöön tai käsiteltiin tyydyttävällä tavalla tuomareiden ja syyttäjien riippumattomuutta ja puolueettomuutta koskevat GRECON suositukset. Ks. GRECO, GrecoRC4(2018)14, 16–23 ja 33–38 kohdat.

²⁶ Eurobarometri-tutkimukset tuomioistuinten ja tuomareiden riippumattomuudesta, ks. EU:n oikeusalan tulostaulu 2019, kaaviot 47–50, ja Kroatiaa koskeva vuoden 2019 maaraportti, SWD(2019) 1010 final, s. 56.

viranomaiset tarkastelivat vuonna 2016 tekemässään tutkimuksessa, miksi yleisö ei luota Kroatian oikeuslaitokseen.²⁷

- ii) Kroatia on toteuttanut raportointikauden aikana useita oikeuslaitoksen vastuuvollisuutta vahvistavia toimenpiteitä. Näitä ovat avoimuuden lisääminen tuomareiden ja syyttäjien taloudellisista sidonnaisuuksista koskevista ilmoituksista²⁸, yhdenmukaistetun järjestelmän luominen tuomareiden ja syyttäjien taloudellisten sidonnaisuuksien ilmoittamista varten (sisältää muun muassa sähköisen tietokannan) sekä tietojenvaihdon tehostaminen viranomaisten välillä verotusta ja kiinteistöomaisuutta koskevista asioista²⁹.
- iii) Oikeuslaitoksen ammattimaisuuden jatkuvaa vahvistamista koskevan sitoumuksen täyttämiseksi on toteutettu useita toimenpiteitä, kuten otettu käyttöön objektiivisesti varmistettavissa olevat arviointiperusteet tuomareiden ja syyttäjien työn määrälliselle arvioinnille³⁰, jatkuva koulutus³¹ ja tiukennetut ohjeet ammattietiikasta³².

Sen lisäksi, että oikeuslaitoksen ammattimaisuutta on pyritty parantamaan, on toteutettu oikeusjärjestelmän laatua parantavia toimenpiteitä. Näitä ovat tuomioistuinverkoston asteittainen uudistaminen, jonka seurauksena pienempiä tuomioistuimia yhdistettiin, ja työtaakan tasapuolisempi jakaminen.³³ Tieto- ja viestintätekniikkaan on tehty lisää investointeja, minkä seurauksena sähköinen asianhallintajärjestelmä on otettu asteittain käyttöön kaikissa tuomioistuimissa. Lisäksi on toteutettu toimia, joilla parannetaan sähköistä viestintää tuomioistuimissa ja kannustetaan siihen, että kanteet nostettaisiin ja maksut suoritettaisiin sähköisesti.³⁴ Oikeudenkäytön laadun parantaminen edellyttää kuitenkin lisätoimenpiteitä, kuten talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso osoittaa.³⁵

²⁷ GRECON suosituksesta, GrecoRC4(2016)5, 18–21 kohdat.

²⁸ Oikeusneuvostoa koskevaan lakiin tehty muutokset (NN nro 28/13).

²⁹ Täytäntöön pannut toimenpiteet perustuivat korruptiontorjuntastrategiaan (2015–2020). GRECON mukaan nämä toimenpiteet auttoivat panemaan osittain täytäntöön sen antamat suositukset. Ks. GRECO, GrecoRC4(2016)5, 27–30 ja 43–46 kohdat, sekä GRECO, GrecoRC4(2018)14, 24–27 kohdat. Tuomareiden ja syyttäjien taloudellisten sidonnaisuuksien ilmoittamisen osalta uusi sähköinen varmistusjärjestelmä otetaan käyttöön vuonna 2020 korruption ehkäisyä koskevassa vuosien 2019 ja 2020 toimintasuunnitelmassa esitetyn mukaisesti.

³⁰ Oikeusneuvostoa koskevaan lakiin (NN nro 28/13) tehty muutokset sekä tuomareiden toiminnan tehokkuuden arviointiperusteet ja -menetelmät; ks. myös GRECO, Greco Eval IV Rep (2013) 7E, 91 ja 150 kohta.

³¹ Oikeusakatemian kehittämisstrategia vuosiksi 2011–2015; ks. myös GRECO, Greco Eval IV Rep (2013) 7E, 128 ja 173 kohta.

³² Esim. eettisten periaatteiden tulkintaa ja eturistiriitojen ehkäisemistä koskevat suuntaviivat, jotka hyväksyttiin 4.2.2016; ks. myös GRECO, GrecoRC4(2016)5, 22–26 ja 39–42 kohdat. GRECO katsoi, että nämä toimenpiteet auttoivat panemaan sen antamat suositukset täytäntöön osittain tai tyydyttävästi. Ks. GRECO, GrecoRC4(2018)14, 24–27 kohdat, ja GRECO, GrecoRC4(2016)5, 27–30 ja 43–46 kohdat.

³³ Kroatiaa koskeva vuoden 2019 maaraportti, SWD(2019) 1010 final, s. 56.

³⁴ Neuvoston suositukset Kroatialle: 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, ja Kroatiaa koskevat maaraportit: 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 Ks. edellinen alaviite.

Kroatia täyttää edelleen tämän sitoumuksen. Kroatian oikeusjärjestelmän tehokkuutta arvioidaan talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä laadittavissa komission maaraaporteissa. Neuvosto on antanut Kroatialle oikeusjärjestelmää koskevia maakohtaisia suosituksia.

Kroatia jatkaa oikeuslaitoksen tehokkuuden parantamista

Oikeuslaitoksen tehokkuuden jatkuvaa parantamista koskevan sitoumuksen osalta tuomioistuimia koskevista tiedoista voidaan nähdä, että raportointikauden alkuun verrattuna edistymistä on tapahtunut lähes kaikissa asiatyypeissä. Kaikkiin oikeusjärjestelmän tehottomuuteen liittyviin tekijöihin, kuten pitkittyneisiin oikeudenkäynteihin, on kuitenkin puututtava jatkuvasti.

EU:n oikeusalan tulostaulun 2019 mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden määrä on vähentynyt yli 20 prosenttia siviili-kauppa- ja hallinto-oikeudellisissa asioissa.³⁶ Käsittelyä odottavia asioita on kuitenkin edelleen paljon, ja osa edistymistä on tapahtunut pienemmän asiamäärän ansiosta. Vireillä olevien rikosasioiden määrä on lisääntynyt viime vuosina, vaikka niiden osuus onkin muita pienempi. Toteutettujen toimenpiteiden avulla yli 10 vuotta vanhojen tapausten määrä väheni noin 40 prosenttia verrattuna vuoden 2016 lopun tilanteeseen.

Oikeudenkäyntien kesto on lyhentynyt lähes kaikentyyppisissä asioissa, etenkin hallinto-oikeuden alalla.³⁷ Parannuksista huolimatta oikeudenkäynnit kestävät edelleen kauan, etenkin ensimmäisen oikeusasteen siviilioikeudellisissa riita-asioissa (keskimäärin 850 päivää), kauppaoikeudellisissa asioissa (700 päivää) ja ensimmäisen oikeusasteen rikosoikeudenkäynneissä (650 päivää kunnallisissa tuomioistuimissa).³⁸

EU:n oikeusalan tulostaulun 2019 mukaan tuomioistuimet ovat suoriutuneet uusien asioiden käsittelystä. Selvitysasteet³⁹ ovat viime vuosina olleet yli 100 prosenttia lähes kaikentyyppisissä asioissa, ja usein ne ovat olleet 120 prosenttia tai enemmän.⁴⁰

Kroatia täyttää edelleen sitoumuksensa parantaa oikeuslaitoksen tehokkuutta, mutta työtä on jatkettava.

Kroatia jatkaa edelleen tehokkaaseen, tuloksekkaaseen ja puolueettomaan tutkintaan, syytetoimenpiteisiin ja tuomioistuinratkaisuihin perustuvien kestävien ja merkittävien tulosten saavuttamista järjestäytyntä rikollisuutta ja lahjontaa koskevissa asioissa kaikilla tasoilla, korkean tason korruptio mukaan luettuna, sekä haavoittuvilla aloilla, kuten julkisissa hankinnoissa

³⁶ EU:n oikeusalan tulostaulu 2019, kaaviot 13–15. Viime vuosina määrä on vähentynyt voimakkaammin, erityisesti hallinto-oikeudellisissa asioissa.

³⁷ EU:n oikeusalan tulostaulun 2019 kaaviot 5, 6, ja 8, joista käy ilmi käsittelyaika.

³⁸ Kroatiaa koskeva vuoden 2019 maaraaportti, SWD(2019) 1010 final, s. 56, ja vuoden 2018 maaraaportti, 7.3.2018, SWD(2018) 209 final, s. 49.

³⁹ Selvitysaste saadaan jakamalla ratkaistujen asioiden määrä uusien asioiden määrällä. Se kertoo, suoriutuuko tuomioistuin uusien asioiden käsittelystä. Noin 100 prosentin tai sitä suurempi selvitysaste tarkoittaa, että oikeuslaitos pystyy ratkaisemaan ainakin uusia käsiteltäväksi tulevia asioita vastaavan määrän asioita. Alle 100 prosentin selvitysaste tarkoittaa, että tuomioistuimet ratkaisevat vähemmän asioita kuin uusia tulee sisään.

⁴⁰ EU:n oikeusalan tulostaulu 2019, kaaviot 10–12.

Kroatia on kehittänyt korruption torjuntaan toimielinrakenteen, joka muodostuu useista korruptiontorjunnasta vastaavista komiteoista ja osastoista.⁴¹ Korruptiota ja järjestäytynyttä rikollisuutta torjuva virasto (USKOK) ja niiden torjuntaan erikoistunut poliisi (PNUSKOK) suorittavat tutkintaa. USKOKia on kiitelty siitä, että se on saanut aikaan tuloksia ennakoivassa tutkinnassa ja syytteeseen asettamisessa myös merkittävässä tapauksissa, joissa on osallisena vaaleilla valittuja ja nimitettyjä korkean tason virkamiehiä.⁴² Tilastojen mukaan viime vuosina on tehty paljon tutkintaa ja nostettu monia syytteitä järjestäytynyttä rikollisuutta ja korruptiota koskevista tapauksista.⁴³

Useita korkean tason korruptiotapauksia ei ole vielä kukaan ratkaissut, vaan niiden jo pitkään kestänyt käsittely jatkuu edelleen. Korruptiota pidetään edelleen laajalle levinneenä.⁴⁴ Rikosoikeusjärjestelmän tehottomuus estää talousrikosten torjuntaa. Neuvosto onkin suositellut lyhentämään oikeudenkäyntien kestoa.⁴⁵ Syyttäjänvirastoa vahvistettiin lisäämällä sen henkilöstöä, mutta sen valmiudet torjua talousrikoksia ovat edelleen rajalliset.⁴⁶

Uusi julkisia hankintoja koskeva laki tuli voimaan 1. tammikuuta 2017.⁴⁷ Sen avulla voidaan puuttua korruption lisäämällä hankintamenettelyjen jäljitettävyyttä ja läpinäkyvyyttä sekä tehostamalla rikkomusten tutkinta- ja seuraamusmenettelyjä. Kroatiassa on edistytty sähköisten hankintojen alalla, mikä auttaa lisäämään läpinäkyvyyttä. Myös hankintoja koskevan rekisterin kehittämisessä on edistytty, samoin kuin mahdollisuudessa jättää valitukset julkisten hankintamenettelyjen valvontavirastolle sähköisesti.⁴⁸

Julkisiin hankintoihin liittyvää toimielinrakennetta on edelleen vahvistettava etenkin paikallistasolla.⁴⁹ Lisäksi useimmissa julkisiin hankintoihin osallistuvissa toimielimissä on viivästyksiä ja pulaa henkilökunnasta.⁵⁰ Rakennusalan julkiset hankinnat ovat alttiita korruptiolle pääasiassa siksi, että sidosyksikköhankeja suosivia valtion omistuksessa olevia yksiköjä valvotaan vähemmän.⁵¹ Toukokuussa 2019 hyväksytyn valtionyrityksiä koskevan korruptiontorjuntastrategian pitäisi auttaa ratkaisemaan näitä ongelmia.⁵²

Kaiken kaikkiaan Kroatia täyttää edelleen sitoumuksensa jatkaa tehokkaaseen ja tuloksekkaaseen tutkintaan, syytetoimenpiteisiin ja tuomioistuinratkaisuihin perustuvien tulosten saavuttamista järjestäytynyttä rikollisuutta ja lahjontaa koskevista asioista.

⁴¹ Korruptionvastaisten toimenpiteiden täytäntöönpanoa valvova komissio, korruption ehkäisemisestä vastaava oikeusministeriön osasto, USKOK, PNUSKOK ja korruptiontorjuntastrategian täytäntöönpanoa valvova kansallinen neuvosto.

⁴² Euroopan komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille, EU:n korruptiontorjuntakertomus, 2014, COM(2014) 38 final.

⁴³ Kroatian syyttäjänviraston vuosikertomus 2018.

⁴⁴ Kroatiasta koskeva vuoden 2019 maaraaportti, SWD(2019) 1010 final. Tilastotiedot perustuvat vuonna 2017 laadittuun korruptiota käsittelevään erityiseurobarometriin 470.

⁴⁵ Neuvoston suositus Kroatian vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Kroatian vuoden 2019 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto.

⁴⁶ Kroatiasta koskeva vuoden 2019 maaraaportti, SWD(2019) 1010 final, s. 56, ja vuoden 2018 maaraaportti, SWD(2018) 209 final, s. 49–50.

⁴⁷ Julkisia hankintoja koskeva laki tuli voimaan 1. tammikuuta 2017.

⁴⁸ Kroatiasta koskeva vuoden 2019 maaraaportti, SWD(2019) 1010 final.

⁴⁹ Kroatiasta koskeva vuoden 2018 maaraaportti, SWD(2018) 209 final.

⁵⁰ Kroatian valtion tilintarkastuskertomus 2018 (valtion tilintarkastusvirasto, 2018).

⁵¹ EU:n rakennusalan seurantakeskuksen (EU Construction Sector Observatory) kertomus, 2018.

⁵² Kroatian tasavalta, korruptionvastainen ohjelma valtionyrityksille vuosiksi 2019 ja 2020.

Kroatia parantaa edelleen tuloksiaan korruption ja eturistiriitojen torjuntaa koskevien tehostettujen ennalta ehkäisevien toimenpiteiden osalta.

Kroatian korruptiontorjuntastrategiassa vuosille 2015–2020 ja siihen liitettyissä toimintasuunnitelmissa tavoitteena on parantaa toimielinrakennetta ja säädöskehystä sekä vahvistaa ennalta ehkäiseviä toimia korruptionriskien havaitsemiseksi. Korruptiontorjuntastrategian täytäntöönpanoa valvovat korruption ehkäisemisestä vastaava neuvosto, joka on julkisten laitosten ja kansalaisjärjestöjen edustajista koostuva hallituksen neuvoa-antava elin, sekä korruptiontorjuntaohjelman täytäntöönpanoa valvova kansallinen neuvosto.⁵³

Tiedonsaantioikeutta koskevan lain hyväksyminen ja tietovaltuutetun nimittäminen ovat lisänneet avoimuutta, ja uudella väärinkäytösten paljastajien suojelua koskevalla lailla otettiin käyttöön uusi järjestelmä väärinkäytösten paljastamista ja väärinkäytösten paljastajien suojelua varten. Edistymistä tapahtui myös poliittisten puolueiden talouden ja vaalikampanjarahoituksen sääntelyssä.⁵⁴ Viranomaiset tiukentavat edelleen tuomareiden ja syyttäjien taloudellisia sidonnaisuuksia koskevien ilmoitusten valvontaa. Tuoreimpien tutkimustietojen mukaan suurin osa kroatialaisista on kuitenkin sitä mieltä, että korruptio vaikuttaa heidän jokapäiväiseen elämäänsä (59 prosenttia). Lisäksi vastaajista 16 prosenttia ilmoitti altistuneensa henkilökohtaisesti korruptiolle, eniten kaikista EU:n jäsenvaltioista.⁵⁵ Viimeisimmässä talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson seurannassa todettiin, että Kroatian on parannettava valtionyhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmää sekä tehostettava korruption ehkäisyä ja siitä määrättävien seuraamusten langettamista etenkin paikallistasolla.⁵⁶

Eturistiriitoihin liittyviä huolenaiheita on edelleen erityisesti paikallistasolla sekä valtion omistamissa ja sen määräysvallassa olevissa yrityksissä. Voimassa oleva paikallis- ja aluetason itsehallintoa koskeva laki antaa paikallistason virkamiehille huomattavasti harkintavaltaa ja mahdollisuuden päättää itsenäisesti omaisuuden tai varojen luovuttamisesta jopa miljoonan kunnan arvosta sekä paikallisten julkisten yritysten hallituksen jäsenten nimittämisestä.

Uusi eturistiriitojen ehkäisemistä koskeva säädös on valmisteilla. Sen aiemmissa versioissa ei otettu huomioon huolenaiheita, jotka liittyivät muun muassa siihen, että sen soveltamisalan ulkopuolelle jätettiin paikallishallinnon yksiköiden enemmistöomistuksessa olevien yritysten hallitusten puheenjohtajat ja jäsenet sekä näiden yritysten enemmistöomistuksessa olevien yritysten hallitusten puheenjohtajat ja jäsenet. Aiemmat versiot myös vaikeuttivat eturistiriitoja käsittelevän komission mahdollisuutta käynnistää seuraamusmenettelyjä sellaisia virkamiehiä vastaan, jotka tekivät virheellisiä varallisuusilmoituksia. Jotta suunnitellut ehkäisevät toimenpiteet olisivat tehokkaita, lakiesityksessä olisi myös

⁵³ Kroatian oikeusministeriön kirje muuttoliike- ja sisäasioiden pääosastolle sekä oikeus- ja kuluttaja-asioiden pääosastolle, 18. heinäkuuta 2019.

⁵⁴ Tiedonsaantioikeutta koskeva laki vuodelta 2013 ja siihen heinäkuussa 2015 tehdyt muutokset, helmikuussa 2019 annettu väärinkäytösten paljastajien suojelua koskeva laki ja laki poliittisen toiminnan ja vaalikampanjoiden rahoittamisesta vuodelta 2013.

⁵⁵ Vuonna 2017 laadittu korruptiota kartoittava erityiseurobarometri 470.

⁵⁶ Neuvoston suositus Kroatian vuoden 2019 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Kroatian vuoden 2019 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto.

laajennettava asianomaisten virkamiesten joukkoa ja sen olisi sisällettävä tehokkaat seuraamusmekanismit. On jo korostettu tarvetta varmistaa, että eturistiriitoja käsittelevällä komissiolla on riittävät valtuudet määrätä varoittavia seuraamuksia.⁵⁷ Komissiota on myös tuettava enemmän sen tärkeässä ennalta ehkäisevässä tehtävässä.⁵⁸

Useiden muiden suunniteltujen lakialoitteiden valmistelua on jatkettava.⁵⁹ Yksityiseltä julkiselle sektorille siirtymistä (ns. pyöröovi-ilmiötä) ei edelleenkään säännellä. Vaaleilla valituille keskus- ja paikallishallinnon virkamiehille olisi laadittava kattavat käytännesäännöt sekä niitä tukevat vastuuvuorollisuuden välineet ja varoittavat seuraamukset tällaisten käytännesääntöjen mahdollisesta rikkomisesta.⁶⁰ Parlamentin jäseniin sovellettavat käytännesäännöt ja niihin liittyvät valvonta- ja täytäntöönpanojärjestelyt, joita myös GRECO on suositellut⁶¹, ovat vielä hyväksymistä vailla.⁶²

Monia korruption ennaltaehkäisyä koskevan Kroatian säädöskehityksen osia on vielä vahvistettava.⁶³ Kroatia täyttää yhä sitoumuksensa parantaa edelleen tuloksiaan korruption ja eturistiriitojen torjuntaa koskevien tehostettujen ennalta ehkäisevien toimenpiteiden osalta.

Kroatia jatkaa ihmisoikeuksien suojelun parantamista

Ihmisoikeuksien suojelun parantamisen jatkamista koskevan sitoumuksen osalta Kroatia on ottanut raportointikauden aikana useita edistysaskelia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tuomioistuimen päätökset ovat johtaneet Kroatiassa moniin uudistuksiin.⁶⁴ Yksi niistä on täytäntöön pantu kansallinen strategia, jolla parannetaan romanilasten koulunkäynnin laatua ja tuloksellisuutta. Viime vuosina Kroatian tuomioistuimet ovat soveltaneet EU:n perusoikeuskirjaa (jäljempänä 'perusoikeuskirja').⁶⁵ Oikeusasiamiehen toimistolle myönnettiin vuonna 2008 YK:n Pariisin periaatteiden mukainen A-status, joka

⁵⁷ Euroopan komission vuoden 2013 seurantakertomuksessa Kroatian liittymisvalmisteluista suositeltiin, että Kroatia ryhtyy ”välittömästi toimenpiteisiin luodakseen vahvan ja tehokkaan mekanismin, jolla voidaan ehkäistä ja havaita eturistiriitoja ja määrätä niistä seuraamuksia ja joka perustuu perinpohjaisiin tarkastuksiin ja ennalta ehkäiseviin seuraamuksiin”. Vuonna 2014 annetussa Euroopan komission korruptiontorjuntakertomuksessa todetaan, että vaikka asiaa koskevaa lainsäädäntöä on olemassa, eturistiriidat ja varallisuusilmoitukset herättävät edelleen huolta.

⁵⁸ GRECO, GrecoRC4(2018)14.

⁵⁹ Vuosille 2015 ja 2016 laaditun suunnitelman 126 toimesta on pantu täytäntöön 53 (42 prosenttia). Osa täytäntöön panematta jääneistä toimesta siirrettiin seuraavan vuoden suunnitelmaan. Vuosille 2017 ja 2018 laaditun toimintasuunnitelman 126 toimesta on pantu täytäntöön 87 (69 prosenttia).

⁶⁰ Euroopan komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille, EU:n korruptiontorjuntakertomus, 2014.

⁶¹ GRECO, Greco RC4(2018)14.

⁶² Vuosille 2019 ja 2020 laaditun korruptionvastaisen toimintasuunnitelman mukaan nämä toimenpiteet on määrä hyväksyä vuoden 2020 ensimmäisellä neljänneksellä.

⁶³ Näitä ovat tehokkaat eturistiriitojen tarkistusmekanismit, virkamiesten varallisuusilmoitukset, etenkin hankintaviranomaisten, joilla on heikommät valvontamekanismit, toteuttama tehokas riskinhallinta julkisten hankintojen alalla sekä parlamentin jäseniin sovellettavien käytännesääntöjen käyttöönotto ja eturistiriitoja käsittelevän komission roolin vahvistaminen.

⁶⁴ *Supervision of the execution of judgments and decision of the European Court of Human Rights 2017*, 11. vuosikertomus, s. 31; Euroopan neuvosto, *The ECHR and Croatia, facts and figures*, s. 5.

⁶⁵ Esim. Kroatian tasavallan korkein oikeus (*Vrhovni sud Republike Hrvatske*), asia VSRH Kž eun5/2014-4, 6.3.2014, johon viitataan kertomuksessa Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta vuonna 2014, s. 146; Kroatian tasavallan perustuslakituomioistuin (*Ustavni sud Republike Hrvatske*), asia U-III-1095/2014, 21.9.2017, johon viitataan kertomuksessa Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta vuonna 2017, s. 16–17.

myönnettiin uudelleen vuonna 2019⁶⁶. Oikeusasiamiehen vuosibudjetti on kasvanut 1,2 miljoonasta eurosta (2013) 1,6 miljoonaan euroon (2018).⁶⁷ Oikeusasiamiehen toimeksiantoa jatkettiin vuonna 2012⁶⁸, ja vuosina 2014 ja 2015 avattiin uusia aluetoimistoja⁶⁹, jotta pystyttäisiin käsittelemään kansallisia valituksia, joiden määrä kasvaa jatkuvasti⁷⁰. Viime vuosina toimivaltaiset elimet ovat panneet yhä enemmän täytäntöön oikeusasiamiehen suosituksia.⁷¹ Erityisiä ihmisoikeuselimä, kuten lasten oikeuksia, sukupuolten tasa-arvoa ja vammaisten oikeuksia käsittelevät oikeusasiamiehet, on jo perustettu.⁷²

Haasteena ovat edelleen turvapaikanhakijoiden ja muiden maahantulijoiden ihmisoikeuksien suojelu ja väitteet, jotka liittyvät turvapaikkamenettelyyn pääsyn epäämiseen ja lainvalvontaviranomaisten voimankäyttöön rajalla. Kaikkien Kroatian toteuttamien ulkorajojensa valvontaa koskevien toimenpiteiden on oltava perusoikeuskirjan, EU:n ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia (mukaan lukien palauttamiskiellon periaate ja tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn). Kroatia on sitoutunut tutkimaan väitteitä, jotka koskevat maahantulijoiden ja pakolaisten huonoa kohtelua ulkorajoillaan, seuraamaan tilannetta tiiviisti ja tiedottamaan komissiolle asiassa edistymisestä.

Komissio on tukenut aktiivisesti Kroatian pyrkimyksiä varmistaa, että perusoikeuksia kunnioitetaan kaikilta osin rajalla. Tässä tarkoituksessa osa joulukuussa 2018 Kroatialle myönnetystä 6,8 miljoonan euron hätärahoituksesta rajavalvonnan tehostamiseksi kohdennettiin uuteen valvontamekanismiin. Tämä auttaisi varmistamaan, että Kroatian rajavartijoiden rajavalvontatoimet ovat täysin EU:n lainsäädännön, kansainvälisten velvoitteiden, perusoikeuksien ja EU:n turvapaikkasäännöstöstä johtuvien oikeuksien, myös palauttamiskiellon periaatteen, mukaisia. Näin Kroatian rajapoliisin toimintaa voidaan seurata riippumattomasti muun muassa tarkistamalla menettelyjä, operatiivisia järjestelyjä ja käsikirjoja, kouluttamalla ja tukemalla asianomaista henkilöstöä ja avustamalla valitusten ja ilmoitettujen väärinkäytösten käsittelemisessä. Hankkeen päätyttyä valvontamekanismin tuloksista keskustellaan Euroopan komission, Kroatian oikeusasiamiehen ja kansalaisjärjestöjen kanssa.

Ottaen huomioon Kroatian toteuttamat toimenpiteet ihmisoikeuksien suojelun parantamiseksi, myös sen sitoumus tutkia väitteitä maahantulijoiden ja pakolaisten huonosta kohtelusta ulkorajoilla, Kroatia täyttää edelleen sitoumuksensa ihmisoikeuksien suojelun alalla.

IV. Päätelmät

Tämä tiedonanto on tulosta pitkästä arviointi- ja yhteistyöprosessista, jonka tavoitteena on ollut, että Kroatia täyttää Schengenin säännösten täysimittaisen täytäntöönpanon edellyttämät

⁶⁶ Myöntämisestä vastaavan alakomitean istunnossa annetut kertomus ja suositukset, 2019, s. 2 ja 18.

⁶⁷ Kroatian oikeusasiamiehen vuosikertomus 2018, s. 320.

⁶⁸ Laki oikeusasiamiehestä, NN nro 76/12.

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

⁷⁰ Vuonna 2013 ratkaistiin 2 275 tapausta, Kroatian oikeusasiamiehen vuosikertomus 2013, s. 5; vuonna 2017 ratkaistiin 3 632 tapausta, Kroatian oikeusasiamiehen vuosikertomus 2017, s. 11.

⁷¹ Vuonna 2016 pantiin täytäntöön 29 prosenttia vuoden 2015 suosituksista; vuonna 2018 osuus kasvoi 65 prosenttiin vuoden 2017 suosituksista, ks. Kroatian oikeusasiamiehen vuosikertomus 2018, s. 6.

⁷² Laki lapsiasiamiehestä, NN nro 96/03; laki sukupuolten tasa-arvosta, NN nro 116/03; laki vammaisasiamiehestä, NN nro 107/07.

vaatimukset. Komission ja jäsenvaltioiden toteuttaman seurannan ja sen perusteella laadittujen toimintasuunnitelmien avulla Kroatia on asteittain parantanut kykyään täyttää tarvittavat edellytykset Schengenin säännösten kaikkien asiaankuuluvien osien soveltamiseksi. Komissio on myös jatkanut Kroatian liittymisen yhteydessä antamien sitoumusten seurantaan oikeuslaitoksen ja perusoikeuksien osalta.

Komissio katsoo, että Kroatia on toteuttanut tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että sillä on tarvittavat edellytykset Schengenin säännösten kaikkien asiaankuuluvien osien soveltamiseksi. Kroatian on johdonmukaisesti jatkettava kaikkien meneillään olevien toimien täytäntöönpanoa etenkin ulkorajojen valvonnan alalla sen varmistamiseksi, että edellytykset täyttyvät edelleen. Komissio myös vahvistaa, että Kroatia täyttää edelleen liittymisneuvotteluissa antamansa Schengenin säännösten liittyvät sitoumukset. Komissio kehottaa neuvostoa keskustelemaan tästä tiedonannosta, jotta Kroatia voisi liittyä Schengen-alueeseen vuoden 2011 liittymisasiakirjan mukaisesti.