

Bruxelles, den 22.10.2019
COM(2019) 497 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

vedrørende kontrollen af, at Kroatien fuldt ud anvender Schengenreglerne.

I. Indledning

Fri bevægelighed for personer er en grundlæggende rettighed, som EU sikrer sine borgere, og som giver alle EU-borgere ret til at rejse, arbejde og bo i et hvilket som helst EU-land uden særlige formaliteter. Schengensamarbejdet øger denne frihed ved at gøre det muligt for mere end 400 millioner EU-borgere samt tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold på EU's område at rejse fra en medlemsstat til en anden uden at blive kontrolleret ved grænserne. Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser består på nuværende tidspunkt af 26 stater. Det fælles mål er at dele dette positive resultat med flere medlemsstater.

For at medlemsstater fuldt ud kan tilslutte sig Schengenområdet, skal de opfylde en række betingelser. De skal være forberedt på og have kapacitet til at tage ansvaret for at kontrollere de ydre grænser på vegne af de øvrige Schengenstater og for at udstede ensartede Schengenvisa. De skal have kapacitet til effektivt at samarbejde med retshåndhævende myndigheder i andre Schengenstater med henblik på at opretholde et højt sikkerhedsniveau, når der ikke længere er kontrol ved de indre grænser. De skal anvende det fælles sæt Schengenregler til f.eks. kontrol af land-, sø- og luftgrænser (lufthavne) og på områderne udstedelse af visa, politisamarbejde og beskyttelse af personoplysninger. Endelig skal de kunne koble sig på og anvende Schengeninformationssystemet.

For at kontrollere, at de nødvendige betingelser for anvendelsen af alle dele af Schengenreglerne er opfyldt, skal medlemsstater, der ønsker at tilslutte sig Schengenområdet, være genstand for en evaluering¹. Siden 2013 har medlemsstaterne og Kommissionen i fællesskab været ansvarlige for Schengenevaluering- og overvågningsmekanismen med støtte fra EU-organer, -kontorer og -agenturer, idet Kommissionen har haft den overordnede koordinerende rolle. Kommissionen forbereder og planlægger evalueringen og vedtager evalueringsrapporter, mens Rådet har ansvaret for at vedtage henstillinger vedrørende afhjælpende foranstaltninger.

Det er første gang, at der er blevet iværksat en Schengenevaluering på alle relevante politikområder inden for rammerne af den nye mekanisme til kontrol af, at en medlemsstat, der ønsker at tilslutte sig Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser, opfylder de nødvendige betingelser for anvendelsen af alle relevante dele af Schengenreglerne. Denne proces er baseret på besøg på stedet, der foretages af eksperter fra medlemsstaterne og Kommissionen, en række evalueringsrapporter, der indeholder resultaterne af besøgene, og Rådets henstillinger til afhjælpning af manglerne, som medlemsstaterne skal følge op på med handlingsplaner.

I tiltrædelsesakten af 2011² fastsættes det, at Schengenreglerne først vil blive fuldt ud anvendt i Kroatien, efter at Rådet har truffet afgørelse herom, og at der skal træffes en sådan afgørelse, efter at det i overensstemmelse med Schengenevalueringsprocedurerne er kontrolleret, at Kroatien opfylder alle de nødvendige betingelser for at anvende alle dele af de relevante EU-regler, herunder at landet effektivt anvender alle Schengenreglerne i overensstemmelse med de aftalte fælles standarder og grundlæggende principper. Når Rådet træffer denne afgørelse, skal det også tage hensyn til den rapport fra Kommissionen, som bekræfter, at Kroatien fortsat opfylder de tilsagn, landet afgav under tiltrædelsesforhandlingerne, som er relevante for Schengenreglerne, navnlig de tilsagn, Kroatien afgav vedrørende retsvæsenet og de grundlæggende rettigheder (bilag VII til tiltrædelsesakten), herunder den fortsatte udvikling af resultatlistor vedrørende reform af og effektivitet i retsvæsenet samt bekæmpelse af korruption³. Seks af de ti tilsagn i bilag VII er relevante for Schengenreglerne.

Formålet med denne meddelelse er at gøre status over de fremskridt, Kroatien har gjort med hensyn til at opfylde de nødvendige betingelser for anvendelsen af alle dele af Schengenreglerne, idet der tages hensyn til resultaterne af Schengenevalueringerne og Kroatiens opfølgning herpå siden iværksættelsen af evalueringen i 2016 frem til oktober 2019. Der rapporteres desuden om Kroatiens opfyldelse af de tilsagn, landet afgav under tiltrædelsesforhandlingerne, som er relevante for Schengenreglerne, fra datoen for tiltrædelsen (den 1. juli 2013) til september 2019.

¹ Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 om indførelse af en evaluering- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne (EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27).

² Artikel 4, stk. 2, første afsnit, i akten om Republikken Kroatiens tiltrædelse ("tiltrædelsesakten af 2011" (EUT L 112 af 24.4.2012, s. 22)).

³ Artikel 36, stk. 1, andet afsnit, i tiltrædelsesakten af 2011.

II. Schengenevaluering

Den 6. marts 2015 erklærede Kroatien sig parat til at indlede Schengenevalueringsprocessen på alle relevante områder fra den 1. juli 2015 med henblik på, at Rådet skulle træffe afgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne. Efter Kroatiens erklæring herom blev Schengenevalueringsprocessen indledt i 2016, jf. Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne, og overordnet koordineret af Kommissionen.

Schengenevalueringen af Kroatien fandt sted som fastsat i artikel 1, stk. 1, litra b), i forordning (EU) nr. 1053/2013. I tidsrummet juni 2016-maj 2019 kontrollerede hold af eksperter fra Kommissionen og medlemsstaterne Kroatiens anvendelse af Schengenreglerne på områderne databeskyttelse, politisamarbejde, den fælles visumpolitik, forvaltning af de ydre grænser, tilbagesendelse, Schengeninformationssystemet, skydevåben og strafferetligt samarbejde. Under disse evalueringer blev der lagt særlig vægt på overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og den måde, hvorpå de myndigheder, der anvender de relevante dele af Schengenreglerne, fungerer. Denne proces mandede ud i en række evalueringsrapporter, som Kommissionen vedtog i perioden mellem 2016-2019, og som indeholdt resultaterne af besøgene og vurderingerne af disse samt Rådets henstillinger til afhjælpning af de konstaterede mangler⁴. Efter at Rådet havde fremsat sine henstillinger, forelagde Kroatien som omhandlet i artikel 16 i forordning (EU) nr. 1053/2013 Kommissionen og Rådet handlingsplaner med henblik på at afhjælpe de mangler, der var konstateret i de relevante evalueringsrapporter. På grundlag af de opfølgingsrapporter, Kommissionen har modtaget, har den vurderet hele gennemførelsen af handlingsplanerne og regelmæssigt orienteret Rådets Gruppe vedrørende Schengenspørgsmål om gennemførelsen af handlingsplanerne.

Resultaterne af Schengenevalueringen på hvert politikområde

Evalueringen på området **databeskyttelse** fandt sted i februar 2016 og førte til den generelle vurdering, at Kroatien opfylder de nødvendige betingelser for anvendelsen af Schengenreglerne på området databeskyttelse. Der blev ikke konstateret nogen problemer med manglende overholdelse af reglerne. Til trods herfor var det nødvendigt med forbedringer, navnlig i relation til databeskyttelsesmyndighedens uafhængighed og styrkelsen af indenrigsministeriets databeskyttelsesansvarliges stilling. Den 30. januar 2019 meddelte Kommissionen Kroatien og Rådet, at Kroatien i tilstrækkelig grad havde gennemført de henstillinger med henblik på forbedringer, der var indeholdt i Rådets henstilling⁵.

Også hvad angår evalueringen på området **politisamarbejde**, der fandt sted i juni 2016, var den generelle vurdering, at Kroatien opfylder de nødvendige betingelser for at anvende Schengenreglerne på dette politikområde. Der blev ikke fundet nogen problemer med manglende overholdelse af Schengenreglerne på området politisamarbejde. Der blev dog indkredset en række områder, hvor forbedringer blev anset for nødvendige, f.eks. gennemførelse og modernisering af aftaler om politisamarbejde med nabomedlemsstater, styrkelse af politiets organisation på området internationalt politisamarbejde og forbedring af udvekslingen af oplysninger ved at træffe konkrete tekniske foranstaltninger. Den 28. maj 2019 meddelte Kommissionen efter en grundig analyse af Kroatiens opfølgingsrapporter vedrørende gennemførelsen af Rådets henstillinger⁶ i relation til de nødvendige forbedringer Kroatien og Rådet, at henstillingerne blev anset for generelt at være gennemført. Henstillingen vedrørende fortsættelsen af genforhandlingen af den bilaterale aftale med Slovenien om særlige former for politisamarbejde på tværs af grænserne for at forebygge kriminalitet mangler dog stadig at blive fuldt gennemført. Kroatien er blevet anmodet om at fortsætte sin indsats for hurtigt at undertegne og ratificere den bilaterale aftale med Slovenien og holde Kommissionen underrettet om de fremskridt, der gøres.

Hvad angår evalueringen på området **den fælles visumpolitik**, hvor der blev foretaget besøg på stedet i juni 2016 på den kroatiske ambassade i Pristina (Kosovo) og Moskva (Den Russiske Føderation), var den generelle vurdering, at Kroatien opfylder de nødvendige betingelser for at anvende Schengenreglerne på området den fælles visumpolitik. Der blev ikke konstateret nogen problemer med manglende overholdelse af reglerne. Det blev imidlertid anset for nødvendigt at foretage forbedringer på adskillige områder, navnlig hvad angår workflowet i visumafdelingerne og det kroatiske visuminformationssystem. Efter at Kommissionen havde

⁴ Bilaget indeholder en liste over de relevante Schengenevalueringsrapporter og Rådets henstillinger.

⁵ Rådets dokument: 5725/17, SCH-EVAL 31, COMIX 66 af 27.1.2017.

⁶ Rådets dokument: 11206/17, SCH-EVAL 197, ENFOPOL 355, COMIX 520 af 11.7.2017.

analyseret handlingsplanen og opfølgingsrapporterne vedrørende gennemførelsen af Rådets henstillinger⁷ for at tage hånd om de forhold, der krævedes forbedret, og efter undertegnelsen den 17. juni 2019 af den ændrede aftale mellem regeringen i Republikken Kroatien og regeringen i Den Russiske Føderation om deres respektive statsborgeres mulighed for at rejse anså Kommissionen henstillingerne for at være fuldt gennemført. Den meddelte Kroatien og Rådet dette den 28. juni 2019.

Schengenevalueringen på området **tilbagesendelse** fandt sted i juni 2016. På grundlag af resultaterne heraf var den generelle vurdering, at Kroatiens opfyldelse af de nødvendige betingelser for anvendelsen af Schengenreglerne på området tilbagesendelse er betinget af, at Kroatiens udlændingelov⁸ tilpasses yderligere til bestemmelserne i direktivet om tilbagesendelse⁹ og gennemføres. Det drejer sig navnlig om udstedelsen af indrejseforbud og deres gyldighed i hele EU, kriminaliseringen af ulovligt ophold, som kan risikere at forsinke tilbagesendelsesprocessen, og den manglende definition af "risiko for forsvinden". Ifølge handlingsplanen med henblik på gennemførelsen af Rådets henstillinger¹⁰ og opfølgingsrapporterne er der foretaget de nødvendige tilpasninger af udlændingeloven i forhold til direktivet om tilbagesendelse. Den 18. marts 2019 meddelte Kommissionen Kroatien og Rådet, at Rådets henstillinger i forbindelse med evalueringen på området tilbagesendelse var fuldt gennemført.

Efter den positive Schengenevaluering af Kroatien på området databeskyttelse i februar 2016 og efter kontrol af, at Kroatiens nationale **Schengeninformationssystem** ud fra et teknisk synspunkt var parat til at blive integreret i Schengeninformationssystemet (SIS)¹¹, vedtog Rådet den 11. april 2017 en afgørelse om anvendelsen af bestemmelserne i Schengenreglerne vedrørende SIS¹². SIS blev fuldt operationelt i Kroatien den 27. juni 2017 undtagen med hensyn til indberetninger vedrørende udstedelse af afslag på indrejse eller ophold i Schengenområdet (indtil kontrollen ved de indre grænser er ophævet). Den tilknyttede Schengenevaluering fandt sted i september 2017. I evalueringen blev det konkluderet, at gennemførelsen af SIS er tilfredsstillende, og at Kroatien opfylder de nødvendige betingelser for at anvende EU-retten på dette område. Kroatien har indført en robust, avanceret systemarkitektur, der sikrer høj tilgængelighed og forretningskontinuitet. En vis finjustering vedrørende søgefunktionerne og SIRENE-sagsforvaltningssystemet blev dog stadig anset for nødvendig. Den 4. juni 2019 meddelte Kommissionen, efter at den havde analyseret handlingsplanen og opfølgingsrapporterne vedrørende Rådets henstilling¹³, der blev fremlagt for at sikre de nødvendige forbedringer, Kroatien og Rådet, at foranstaltningerne i forbindelse med henstillingerne var fuldt gennemført.

Evalueringen i forbindelse med lovgivningen om **skydevåben** blev foretaget i september 2016 på grundlag af et spørgeskema. Den retlige ramme vedrørende skydevåben, administrative strukturer og politiets procedurer for politisamarbejdet blev vurderet til generelt at overholde Schengenreglerne. Visse forbedringer blev anset for nødvendige i forhold til de EU-retlige krav såsom at bringe klassificeringen af gasvåben, der let kan ombygges, i overensstemmelse med direktiv 91/477/EØF (bilag I, del II) og sikre, at kravene til mærkning af importerede våben i praksis overholder forordning (EU) nr. 258/2012 (artikel 2, stk. 15, litra c)). Den 6. november 2018 meddelte Kommissionen Kroatien og Rådet, at foranstaltningerne i forbindelse med Rådets henstillinger¹⁴ var gennemført.

Evalueringen på området **strafferetligt samarbejde** har været begrænset i omfang, da langt størstedelen af bestemmelserne i Schengenreglerne på dette område via forbindelserne mellem medlemsstaterne er blevet erstattet af retsakter, der ikke vedrører Schengen. Der blev derfor i perioden juli-oktober 2018 foretaget en spørgeskemabaseret evaluering af Kroatiens gennemførelse og anvendelse af de bestemmelser i Schengenreglerne, som ikke er blevet erstattet. Den generelle vurdering var, at Kroatiens retlige ramme

⁷ Rådets dokument: 6359/17, SCH-EVAL 67, VISA 58, COMIX 130 af 17.2.2017.

⁸ Kroatiens statstidende nr. 130/11 og 74/13.

⁹ EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98.

¹⁰ Rådets dokument: 11207/17, SCH-EVAL 198, MIGR 129, COMIX 521 af 11.7.2017.

¹¹ Artikel 1, stk. 1, i Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2015/450 af 16. marts 2015 om fastlæggelse af testkrav for medlemsstater, der integreres i anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) eller ændrer deres dermed direkte forbundne nationale systemer væsentligt (EUT L 74 af 18.3.2015, p. 31).

¹² Rådets dokument: 5649/17, SCH-EVAL 28, SIRIS 14, COMIX 59 af 11.4.2017.

¹³ Rådets dokument: 11185/18, SCH-EVAL 154, SIRIS 94, COMIX 409 af 16.7.2018.

¹⁴ Rådets dokument: 13969/17, SCH-EVAL 265, ENFOPOL 508, COMIX 738 af 7.11.2017.

vedrørende strafferetligt samarbejde, navnlig vedrørende gensidig retshjælp i straffesager og princippet om "ne bis in idem", opfylder de betingelser, der er nødvendige for at anvende Schengenreglerne på dette område. Der blev ikke fastlagt nogen henstillinger om forbedringer. Det blev i stedet vurderet, at Kroatien fuldt ud vil overholde Schengenreglerne, når landet bliver part i konventionen af 20. maj 2000 om gensidig retshjælp i straffesager mellem Den Europæiske Unions medlemsstater og tillægsprotokollen hertil. Det bliver tilfældet, når Rådet har truffet afgørelse med enstemmighed om fastsættelse af datoen for ikrafttrædelsen af denne konvention og protokollen hertil.

Evalueringen på området **forvaltning af de ydre grænser** fandt sted i maj 2016 med besøg på stedet ved Kroatiens luft-, land- og søgrænser. De mangler, der blev konstateret under kontrolbesøgene, vedrørte navnlig overvågningen af landgrænser, antallet af medarbejdere, der er til rådighed til at udføre operationel grænsekontrol, og infrastrukturen i lufthavnene. I evalueringsrapporten blev det derfor konkluderet, at Kroatiens system til forvaltning af de ydre grænser ikke på daværende tidspunkt opfyldte Schengenstandarderne. Der fandt derfor et nyt besøg sted ved luft- og landgrænserne i november-december 2017 med henblik på grundlag af gennemførelsen af handlingsplanen i tilknytning til evalueringen i 2016 at kontrollere, om Kroatien havde opfyldt de nødvendige betingelser for at anvende Schengenreglerne på området forvaltning af de ydre grænser.

Det nye besøg i 2017 viste, at manglerne på infrastrukturuområdet i lufthavnene var blevet afhjulpnet. I lyset af manglerne — herunder en række forhold ved Kroatiens ydre landgrænser, som ikke var i overensstemmelse med reglerne — var den generelle vurdering, at Kroatien endnu ikke opfyldte de nødvendige betingelser. Manglerne ved landgrænserne vedrørte: et utilstrækkeligt antal fastansatte medarbejdere, det tekniske overvågningssystem ved grænsen til Bosnien-Hercegovina, som endnu ikke er på plads, det forhold, at der eksisterer et stort antal "overgangssteder" for mindre grænsetrafik; flere tidligere veje, der krydsede denne grænse, er stadig ikke lukket, og det lave antal sporhunde til overvågning af landgrænser. Kommissionen anerkendte i sin meddelelse til Rådet om vurderingen af, hvorvidt Kroatiens handlingsplan til afhjælpning af de mangler, der blev konstateret under det nye besøg¹⁵ i 2017, var tilstrækkelig, at Kroatien har gjort betydelige fremskridt, og fandt handlingsplanen tilstrækkelig. Til trods herfor blev det konstateret, at der var behov for at tilrettelægge endnu et besøg ved landgrænsen, hvor der skulle fokuseres på de mangler og den manglende overholdelse af reglerne, der blev konstateret i forbindelse med besøgene på stedet i 2016 og 2017, navnlig på området overvågning af landgrænserne.

Det andet besøg, hvor der især blev fokuseret på Kroatiens landgrænse med Bosnien-Hercegovina, fandt sted i maj 2019. Holdet med ansvar for besøg på stedet kontrollerede de fremskridt, der var gjort med gennemførelsen af de handlingsplaner, der skulle afhjælpe de mangler, der blev konstateret i forbindelse med evalueringerne i 2016 og 2017. Der blev ikke konstateret nye tilfælde af manglende overholdelse af reglerne. Der blev imidlertid afdækket visse yderligere områder, hvor reglerne blev anset for at være overholdt, men forbedringer var nødvendige. Det blev konkluderet, at der var en række henstillinger vedrørende den manglende overholdelse af reglerne, der var konstateret ved besøgene i 2016 og 2017, som endnu ikke var gennemført på tidspunktet for det nye besøg i 2019. De resterende vigtige problemer vedrørte videreudviklingen og gennemførelsen af Kroatiens koncept for overvågning af landgrænserne, erhvervelse og videreudvikling af tekniske systemer til overvågning af landgrænserne og overvågningsudstyr, brugen af sporhunde samt bemanningen. Det blev desuden konkluderet, at der var behov for yderligere og fuldstændig gennemførelse af disse henstillinger, for at det kan bekræftes, at Kroatien fuldt ud har opfyldt de nødvendige betingelser for anvendelsen af Schengenreglerne på området forvaltning af de ydre grænser. Alle medlemmer af Schengenuddvalget (bestående af medlemsstaterne og ledet af Kommissionen) afgav den 5. september 2019 positiv udtalelse om udkastet til evalueringsrapport vedrørende det nye besøg i maj 2019.

I overensstemmelse med rapporteringsforpligtelserne i artikel 16, stk. 3, i Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 og i forlængelse af konklusionerne af det nye besøg i 2019 forelagde Kroatien opfølgingsrapporter vedrørende gennemførelsen af handlingsplanerne i tilknytning til de nye besøg i 2016 og 2017 samt supplerende præciseringer for Kommissionen den 12. juli, 6. august, 19. september og 2. oktober 2019. Kroatien rapporterede, at der efter det nye besøg i 2019 var sket følgende fremskridt for at afhjælpe de mangler, der blev konstateret under besøgene i 2016 og 2017:

¹⁵ COM(2019) 127 final af 28.2.2019.

- De kroatiske myndigheder præciserede, hvilke foranstaltninger der var truffet i forbindelse med henstillingerne vedrørende det nuværende og planlagte bemandingsniveau til grænsekontrol, herunder overvågning af landgrænserne. I henhold til planlægningen vil Kroatien have besat 6 339 stillinger til grænsekontrol (herunder 457 til kompenserende foranstaltninger) i overensstemmelse med den oprindelige planlægning, herunder omfordeling af medarbejdere (6 300 grænsebetjente på tidspunktet for tiltrædelsen). Derudover vil 100 % af stillingerne som politibetjente med henblik på ind- og udrejsekontrol og overvågning af grænserne ved udgangen af 2019 være besat ved de mest udsatte områder af den ydre grænse.
- Henstillingen vedrørte uddannelseskurser for personale med ansvar for den operationelle planlægning og den taktiske forvaltning af grænseovervågningen, uddannelse, som også bør omfatte operationelle taktikker og planlægning af grænseovervågningen ved brug af sporhunde, taktisk brug af helikoptere, tekniske overvågningssystemer, patruljering og aflytningsteknikker, er blevet fuldt ud accepteret af Kroatien.
- Der er blevet taget hensyn til henstillingerne vedrørende opgradering af Kroatiens koncept for overvågning af landgrænser i den seneste version af konceptet (juli 2019). Denne version omfatter sammenhængen mellem (ny) teknisk kapacitet og anvendelsen af personale til grænseovervågning og andre ressourcer i overensstemmelse med risikoanalysen. Den afspejler også arbejdsmetoden for de forskellige niveauer, der er ansvarlige for overvågning af landgrænsen, herunder nationale, regionale og lokale koordinationscentre.
- Med hensyn til yderligere forbedring af kapaciteten til at overvåge landgrænsen og situationskendskabet og de henstillinger, der er fremkommet herom med henblik på at videreudvikle de tekniske overvågningssystemer ved den ydre landgrænse til Bosnien-Hercegovina og Montenegro og at øge antallet af køretøjer med mobile varmekameraer redegjorde Kroatien for de afsluttede og igangværende indkøbsprocedurer for sådanne systemer og sådant udstyr samt de planlagte leveringsdatoer (de sidste ved udgangen af 2019). Der blev også modtaget oplysninger om nyligt planlagte indkøb og uddannelse af yderligere 18 tjenestehunde.

Efter at Kommissionen har vurderet ovennævnte fremskridt, som Kroatien har gjort efter det nye besøg i 2019, finder den, at Kroatien har truffet de foranstaltninger, der er brug for for at sikre, at de nødvendige betingelser for anvendelsen af Schengenreglerne på området forvaltning af de ydre grænser er opfyldt. Kroatien er nødt til at fortsætte indsatsen med at gennemføre alle igangværende foranstaltninger på dette område for at sikre, at disse betingelser fortsat opfyldes.

III. Tilsagn vedrørende Schengenreglerne

Som krævet i tiltrædelsesakten afgav Kroatien specifikke tilsagn vedrørende retsvæsenet og de grundlæggende rettigheder. Bilag VII til tiltrædelsesakten af 2011 indeholder 10 specifikke tilsagn. Ud af disse er det af relevans for Schengenreglerne, at de seks fortsat opfyldes, jf. tiltrædelsesaktens artikel 4, stk. 2:

- fortsat at sikre en effektiv gennemførelse af sin strategi og handlingsplan for reform af retsvæsenet
- fortsat at styrke retsvæsenets uafhængighed, ansvarlighed, upartiskhed og professionalisme
- fortsat at styrke retsvæsenets effektivitet
- fortsat at sikre videreførelsen af en resultatliste over væsentlige resultater på grundlag af effektiv og upartisk efterforskning, retsforfølgelse og retsafgørelser i sager om organiseret kriminalitet og korruption på alle niveauer, herunder korruption på højt plan og i sårbare sektorer såsom offentlige indkøb
- fortsat at forbedre sin resultatliste over de styrkede forebyggende foranstaltninger til bekæmpelse af korruption og interessekonflikter og
- fortsat at forbedre beskyttelsen af menneskerettighederne.

I dette afsnit gøres der status over opfyldelsen af disse seks tilsagn fra tiltrædelsesdatoen (den 1. juli 2013) frem til september 2019. Afsnittet er begrænset til de aspekter, der er relevante for Schengenreglerne som omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 4, stk. 2.

Fortsat at sikre en effektiv gennemførelse af sin strategi og handlingsplan for reform af retsvæsenet

For så vidt angår tilsagnet om fortsat at sikre en effektiv gennemførelse af sin strategi og handlingsplan for reform af retsvæsenet vedtog det kroatisk parlament den 15. december 2010 strategien for reform af retsvæsenet for 2011-2015¹⁶ og den 14. december 2012 strategien for udvikling af retsvæsenet for 2013-2018¹⁷. I juni 2013 offentliggjorde justitsministeriet handlingsplanen for gennemførelsen af de strategiske retningslinjer for strategien for udvikling af retsvæsenet i perioden 2013-2014¹⁸, som byggede videre på de tidligere handlingsplaner.

Formålet med begge strategier var at forbedre retsvæsenets uafhængighed, upartiskhed, professionalisme og effektivitet for i højere grad at integrere det kroatisk retsvæsen som en del af det europæiske retsvæsen, at forbedre adgangen til domstolene og at reformere det strafferetlige system (strategien for 2011-2015), at forvalte de menneskelige ressourcer i retsvæsenet på en bedre måde og at udnytte det potentiale, moderne teknologi giver (strategien for 2013-2018).

Efter vedtagelsen af disse strategier og handlingsplaner er der i rapporteringsperioden blevet vedtaget en række foranstaltninger med henblik på at nå de nævnte mål¹⁹, navnlig:

- en reform af kriterierne for udvælgelse og forfremmelse af dommere²⁰
- en reform af retsplejelovene og visse andre love, der hovedsagelig har til formål at gøre retssystemet mere effektivt²¹
- en reform med henblik på at styrke retspræsidenternes forvaltning af domstolene²²
- en reform med henblik på i højere grad at fremme alternative metoder til bilæggelse af tvister²³.

Kroatien opfylder fortsat dette tilsagn.

Fortsat at styrke retsvæsenets uafhængighed, ansvarlighed, upartiskhed og professionalisme

De kroatisk myndigheder har indført en række foranstaltninger med henblik på at tage fat på disse emner:

- (i) For at styrke retsvæsenets uafhængighed og upartiskhed er der i rapporteringsperioden blevet truffet adskillige foranstaltninger, f.eks. en forhøjelse af lønningerne til dommere ved førsteinstansretter²⁴. For at mindske risiciene for ubehørig politisk indflydelse og øge objektiviteten og gennemsigtigheden i forbindelse med proceduren for udvælgelse af henholdsvis præsidenten for højesteretten og rigsadvokaten er lovgivningen blevet ændret²⁵.

¹⁶ NN 145/10.

¹⁷ NN 144/12.

¹⁸ <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/AP%20Startegije%20razvoja%20pravosuda.pdf>
¹⁹ Se dokumentet om gennemførte foranstaltninger og aktiviteter — bilag 1 til handlingsplanen for gennemførelsen af de strategiske retningslinjer for strategien for udvikling af retsvæsenet i perioden 2013-2014 <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Mjere%20I%20kvartal.pdf>.

²⁰ Ændringer af loven om det statslige retsråd (NN 28/13), loven om domstolene (NN 28/13).

²¹ Se navnlig ændringerne af den civile retsplejelov (NN 25/13, 89/14 og 70/19), loven om administrative sager (NN 152/14 og 29/17), loven om håndhævelse (NN 25/13, 93/14 og 73/17), strafferetsplejeloven (NN 56/13, 145/13, 152/14) og loven om domstolene (NN 28/13, 33/15, 82/15 og 67/18).

²² Loven om domstolene (NN 28/13).

²³ Ændringer af den civile retsplejelov (NN 25/13).

²⁴ Loven om aflønning af dommere og retsmedlemmer, NN 16/19.

²⁵ Loven om domstolene, NN 67/18. den nye lov om statsadvokaturen, NN 67/18. Disse foranstaltninger var med til delvis at efterkomme eller på tilfredsstillende vis at tage fat på henstillingerne fra GRECO vedrørende dommeres og anklageres uafhængighed og upartiskhed. Se GRECO, GrecoRC4(2018)14, afsnit 16-23 og 33-38

Der er dog fortsat udfordringer, hvad angår navnlig opfattelsen af det kroatisk retsvæsenes uafhængighed, der som det fremgår af EU's resultattavle for retsområdet 2019 ligger blandt de nederste på listen i EU²⁶. I overensstemmelse med henstillingerne fra GRECO foretog de kroatisk myndigheder i 2016 en undersøgelse af årsagerne til den offentlige mistillid til det kroatisk retssystem²⁷.

- (ii) For at øge retsvæsenets ansvarlighed er der i rapporteringsperioden blevet gennemført en række foranstaltninger i praksis vedrørende f.eks. større gennemsigtighed omkring dommeres og anklageres erklæringer om deres økonomiske forhold²⁸, oprettelse af en harmoniseret ordning for rapportering om dommeres og anklageres økonomiske forhold (herunder en elektronisk database) og større udveksling af oplysninger mellem myndighederne om skatte- og ejendomsforhold²⁹.
- (iii) For så vidt angår tilsagnet om fortsat at styrke retsvæsenets professionalisme er der blevet truffet adskillige foranstaltninger såsom objektivt kontrollerbare kriterier for den kvantitative vurdering af dommeres og anklageres arbejde³⁰, løbende uddannelse³¹ og øget vejledning vedrørende fagets principper³².

Ud over indsatsen for at forbedre domstolenes professionalisme er der truffet foranstaltninger for at forbedre retssystemets kvalitet, f.eks. en gradvis reform af domstolene, som har ført til sammenlægningen af mindre domstole og en mere ligelig fordeling af arbejdsbyrden³³. Via øgede investeringer i informations- og kommunikationsteknologi er der gradvist blevet indført et elektronisk sagsforvaltningssystem ved alle domstole, der er blevet taget skridt til at forbedre den elektroniske kommunikation ved domstolene, og tilskyndelsen til at indgive begæringer og betale gebyrer online er blevet øget³⁴. Som det fremgår af det europæiske semester er der imidlertid behov for en yderligere indsats for at gøre retssystemet endnu bedre³⁵.

Kroatien opfylder fortsat dette tilsagn. Det skal bemærkes, at det kroatisk retssystems effektivitet vurderes i Kommissionens landerapporter i forbindelse med det europæiske semester, og at det har været genstand for landespecifikke henstillinger vedtaget af Rådet og rettet til Kroatien.

²⁶ Eurobarometerundersøgelse vedrørende domstolenes og dommernes uafhængighed, se EU's resultattavle for retsområdet 2019, diagram 47-50 og landerapporten for Kroatien 2019 (SWD(2019) 1010 final, s. 56).

²⁷ Som henstillet af GRECO, GrecoRC4(2016)5, afsnit 18-21.

²⁸ Ændringer af loven om det statslige retsråd (NN 28/13).

²⁹ De gennemførte foranstaltninger tog udgangspunkt i strategien for bekæmpelse af korruption (2015-2020). Ifølge GRECO bidrog disse foranstaltninger delvis til efterlevelsen af dens henstillinger. Se GRECO, GrecoRC4(2016)5, afsnit 27-30, 43-46 og GRECO, GrecoRC4(2018)14, afsnit 24-27. For så vidt angår dommeres og anklageres erklæringer om deres økonomiske forhold er det i handlingsplanen for 2019-2020 om bekæmpelse af korruption planlagt, at det nye elektroniske kontrolsystem bliver operationelt i 2020.

³⁰ Ændringer af loven om det statslige retsråd (NN 28/13) og rammekriterierne for dommeres faglige præstationer og metoder til at vurdere dommeres faglige præstationer. se også GRECO, Greco Eval IV Rep (2013) 7E, afsnit 91, 150.

³¹ Udviklingsstrategi for retsakademiet for 2011-2015. se også GRECO, Greco Eval IV Rep (2013) 7E afsnit 128, 173.

³² F.eks. blev der den 4. februar 2016 vedtaget retningslinjer for fortolkningen af etiske principper og forebyggelse af interessekonflikter. Se også GRECO, GrecoRC4(2016)5, afsnit 22-26, 39-42. Ifølge GRECO bidrog disse foranstaltninger til en delvis efterlevelse eller en tilfredsstillende efterlevelse af dens henstillinger. Se GRECO, GrecoRC4(2018)14, afsnit 24-27, og GRECO, GrecoRC4(2016)5, afsnit 27-30, 43-46.

³³ Landerapport for Kroatien 2019 (SWD(2019) 1010 final, s. 56).

³⁴ Rådets henstillinger til Kroatien: 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, og landerapporter for Kroatien: SWD(2019) 1010 final af 27.2.2019, s. 56; SWD(2018) 209 final af 7.3.2018, s. 50; SWD(2017) 76 final af 22.2.2017, s. 52; SWD(2016) 80 final/2 af 13.3.2016, s. 2 og 76; SWD(2015) 30 final af 16.2.2015, s. 25 og 93; SWD(2014) 412 final af 2.6.2014, s. 37.

³⁵ Se foregående fodnote.

Fortsat at styrke retsvæsenets effektivitet

For så vidt angår tilsagnet om fortsat at styrke retsvæsenets effektivitet viser oplysninger om domstolene, at der er sket fremskridt siden rapporteringsperiodens begyndelse i forbindelse med næsten alle typer sager. Det er dog fortsat nødvendigt at tage fat på eventuel ineffektivitet i retssystemet såsom langvarige retssager.

Ifølge EU's resultattavle for retsområdet 2019 er antallet af verserende sager ved første instans på det civilretlige, handelsretlige og forvaltningsretlige område faldet med mere end 20 %³⁶. Der er dog fortsat et stort efterslæb, og fremskridtene er delvis sket som følge af en mindre sagsmængde. I de senere år er antallet af verserende strafferetssager steget, selv om de udgør en mindre andel. Der er blevet truffet foranstaltninger, der har ført til et fald på omkring 40 % i antallet af sager, der er over 10 år gamle, sammenlignet med situationen ved udgangen af 2016.

Længden af næsten alle typer retssager er faldet, navnlig hvad angår forvaltningsretlige sager³⁷. Trods forbedringerne varer retssagerne stadig længe, navnlig civilretlige sager i første instans (ca. 850 dage i gennemsnit), handelsretlige sager (700 dage) og straffesager i første instans (650 dage ved byretterne)³⁸.

Ifølge EU's resultattavle for retsområdet 2019 har domstolene været i stand til at klare de indkommende sager og har haft en sagsbehandlingsprocent³⁹ på over 100 % de senere år i forbindelse med næsten alle typer sager, ofte helt op på eller over 120 %⁴⁰.

Selv om der er et vedvarende behov for yderligere at sikre retssystemets effektivitet, fortsætter Kroatien med at opfylde sit tilsagn om at forbedre dets effektivitet.

Fortsat at sikre videreførelsen af en resultatliste over væsentlige resultater på grundlag af effektiv og upartisk efterforskning, retsforfølgelse og retsafgørelser i sager om organiseret kriminalitet og korruption på alle niveauer, herunder korruption på højt plan og i sårbare sektorer såsom offentlige indkøb

Kroatien har udviklet en institutionel ramme for bekæmpelse af korruption med adskillige antikorrupsionsudvalg og -departementer⁴¹. Kontoret for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (USKOK) og det specialiserede politi for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (PNUSKOK) foretager undersøgelser. USKOK er blevet rost for at skabe gode resultater med proaktive undersøgelser og vellykkede retsforfølgelser, bl.a. i bemærkelsesværdige sager vedrørende højtstående valgte og udnævnte embedsmænd⁴². Statistikkerne viser et betydeligt antal undersøgelser og domfældelser i sager vedrørende organiseret kriminalitet og korruption de seneste år⁴³.

Der verserer stadig flere langvarige korruptionssager på højt niveau. Korruption anses stadig for at være et udbredt problem⁴⁴. Ineffektiviteten i det strafferetlige system hæmmer bekæmpelsen af økonomiske og

³⁶ EU's resultattavle for retsområdet 2019, diagram 13-15. Der har været et markant fald de seneste år, navnlig i antallet af forvaltningsretlige sager.

³⁷ EU's resultattavle for retsområdet 2019, diagram 5, 6 og 8, som viser "gennemløbstiden".

³⁸ Landerapport for Kroatien 2019 (SWD(2019) 1010 final, s. 56) og landerapport for Kroatien 2018 (SWD(2018) 209 final af 7.3.2018, s. 49).

³⁹ Sagsbehandlingsprocenten er antallet af afgjorte sager i forhold til antallet af indkomne sager. Den er et mål for, om en domstol kan følge med den indkommende sagsmængde. Når sagsbehandlingsprocenten er på 100 % eller derover, betyder det, at retssystemet kan afgøre mindst lige så mange sager, som der bliver anlagt. Når sagsbehandlingsprocenten er på under 100 %, betyder det, at domstolene afgør færre sager, end der kommer ind.

⁴⁰ EU's resultattavle for retsområdet 2019, diagram 10-12.

⁴¹ Overvågningskommissionen vedrørende gennemførelsen af foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, justitsministeriets departement for bekæmpelse af korruption, kontoret for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (USKOK) og det specialiserede politi for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet (PNUSKOK) samt det nationale råd for tilsyn med gennemførelsen af strategien til bekæmpelse af korruption.

⁴² Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om bekæmpelse af korruption i EU, 2014 (COM(2014) 38 final).

⁴³ Årsberetning fra den kroatiske statsadvokats kontor 2018.

⁴⁴ Landerapport for Kroatien 2019 (SWD(2019) 1010 final). Statistikker fra den særlige Eurobarometerundersøgelse nr. 470 fra 2017 om korruption.

finansielle overtrædelser, og Rådet har henstillet til Kroatien, at varigheden af retssagerne skal være kortere⁴⁵. Den offentlige anklagers kontor er blevet styrket med mere personale, men kapaciteten til at bekæmpe økonomisk og finansiell kriminalitet er fortsat begrænset⁴⁶.

Der trådte en ny lov om offentlige indkøb i kraft den 1. januar 2017⁴⁷, som skal understøtte bekæmpelsen af korruption gennem øget sporbarhed og gennemsigtighed i forbindelse med udbudsprocedurer og ved hjælp af flere undersøgelser og sanktionsprocedurer i tilfælde af overtrædelser. Kroatien er langt fremme med e-indkøb, hvilket danner grundlag for øget gennemsigtighed. Der er også taget et positivt skridt fremad med udviklingen af et kontraktregister og muligheden for at indgive klager elektronisk til den statslige kommission for tilsyn med procedurer for offentlige indkøb⁴⁸.

Der er stadig behov for at styrke den overordnede institutionelle struktur for offentlige indkøb, navnlig på lokalt plan⁴⁹, og der er forsinkelser og mangel på personale i de fleste institutioner, der er involveret i offentlige indkøb⁵⁰. Offentlige indkøb i bygge- og anlægssektoren er udsat, når det drejer sig om korruption, hovedsagelig på grund af den store andel af kontrakter, der indgås internt af statsejede enheder, der er omfattet af mindre kontrol⁵¹. Med vedtagelsen i maj 2019 af en strategi for bekæmpelse af korruption i statsejede virksomheder blev der taget fat på disse problemer⁵².

Generelt fortsætter Kroatien med at opfylde sit tilsagn om at gøre fremskridt med hensyn til at sikre vedvarende resultater på grundlag af effektive og virkningsfulde undersøgelser og retsforfølgelser, der fører til domfældelse i sager om organiseret kriminalitet og korruption.

Fortsat at forbedre sin resultatliste over de styrkede forebyggende foranstaltninger til bekæmpelse af korruption og interessekonflikter

Kroatiens strategi for bekæmpelse af korruption 2015-2020 og de ledsagende handlingsplaner har til formål at forbedre de institutionelle og retlige rammer og styrke de forebyggende foranstaltninger med henblik på at opdage risici for korruption. Rådet for forebyggelse af korruption, et statsligt rådgivende organ bestående af repræsentanter for offentlige institutioner og NGO'er, og det nationale råd for tilsyn med gennemførelsen af programmet for bekæmpelse af korruption fører tilsyn med gennemførelsen af strategien til bekæmpelse af korruption⁵³.

Vedtagelsen af loven om ret til adgang til oplysninger og udnævnelsen af en informationskommissær har øget gennemsigtigheden, og vedtagelsen af loven om beskyttelse af personer, der rapporterer om uregelmæssigheder, har ført til indførelsen af et nyt system til rapportering af uregelmæssigheder og beskyttelse af whistleblowere. Der er også blevet gjort fremskridt med hensyn til reguleringen af politiske partiers finansiering og finansieringen af valgkampagner⁵⁴. Myndighederne gør fortsat en indsats for at forbedre kontrollen med dommeres og anklageres erklæringer om deres økonomiske forhold. I henhold til de seneste tilgængelige undersøgelsesdata føler et flertal af kroaterne, at korruption påvirker deres dagligdag (59 %), og Kroatien har den største andel af respondenter (16 %) i alle EU-medlemsstater, der anfører, at de personligt har været udsat for korruption⁵⁵. I forbindelse med det seneste europæiske semester blev det konkluderet, at Kroatien skal

⁴⁵ Rådets henstilling om Kroatiens nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Kroatiens konvergensprogram for 2019.

⁴⁶ Landerapport for Kroatien 2019 (SWD(2019) 1010 final, s. 56) og landerapport for Kroatien 2018 (SWD(2018) 209 final, s. 49).

⁴⁷ Loven om offentlige indkøb trådte i kraft den 1.1.2017.

⁴⁸ Landerapport for Kroatien 2019 (SWD(2019) 1010 final).

⁴⁹ Landerapport for Kroatien 2018 (SWD(2018) 209 final).

⁵⁰ Den kroatiske statsrevisions beretning for 2018 (Statsrevisionen, 2018).

⁵¹ European Construction Sector Observatory Report 2018.

⁵² Republikken Kroatien, Program for bekæmpelse af korruption i statsejede virksomheder i perioden 2019-2020.

⁵³ Det kroatiske justitsministeriums brev til GD HOME og GD JUST, 18.7.2019.

⁵⁴ Loven om ret til adgang til oplysninger, 2013, ændringer af loven om ret til adgang til oplysninger, juli 2015, loven om beskyttelse af personer, der rapporterer om uregelmæssigheder, februar 2019, loven om finansiering af politiske aktiviteter og valgkampagner, 2013.

⁵⁵ Særlig Eurobarometerundersøgelse 470/2017 om korruption.

forbedre virksomhedsledelsen i statsejede virksomheder og forbedre forebyggelsen og sanktioneringen af korruption, navnlig på lokalt plan⁵⁶.

Der er betænkeligheder med hensyn til interessekonflikter, navnlig på lokalt plan og i statsejede og statskontrollerede virksomheder. Den nuværende lov om lokalt og regionalt selvstyre giver lokale embedsmænd betydelige skønsmagter og uafhængighed med hensyn til at træffe beslutninger om afhændelse af aktiver og midler op til en million HRK og om udnævnelsen af bestyrelsesmedlemmer i lokale offentlige virksomheder.

Der er ved at blive udarbejdet en ny retsakt om forebyggelse af interessekonflikter. Tidligere udgaver af retsakten vedrørte ikke problemer såsom udelukkelse fra dets anvendelsesområde af bestyrelsesformænd og bestyrelsesmedlemmer i majoritetsjede lokale statslige enheder samt bestyrelsesformænd og bestyrelsesmedlemmer i de virksomheder, der er majoritetsjede af disse virksomheder. De gjorde det også svært for kommissionen vedrørende interessekonflikter at indlede sager med henblik på at pålægge embedsmænd, der indgiver unøjagtige formueangivelser, sanktioner. For at de planlagte foranstaltninger skal være effektive, vil det desuden være nødvendigt, at udkastet til lov udvider cirklen af embedsmænd, der er omfattet, og indeholder effektive sanktionsmekanismer. Behovet for at sikre, at kommissionen vedrørende interessekonflikter har tilstrækkelige beføjelser til at pålægge sanktioner med afskrækkende virkning er allerede blevet fremhævet⁵⁷ såvel som behovet for at yde mere støtte til dens vigtige forebyggende rolle⁵⁸.

Det er nødvendigt fortsat at komme videre med adskillige andre planlagte lovgivningsforslag⁵⁹. Bevægelser fra den private til den offentlige sektor ("svingdøre") er fortsat reguleret. Der bør udvikles omfattende adfærdscodekser for valgte embedsmænd på centralt og lokalt niveau og indføres tilsvarende ansvarlighedsværktøjer og afskrækkende sanktioner i tilfælde af overtrædelser af sådanne adfærdscodekser⁶⁰. En adfærdscodeks for parlamentarikere og de tilknyttede tilsynsmæssige og håndhævelsesmæssige rammer, også anbefalet af GRECO⁶¹, venter nu på at blive vedtaget⁶².

Det er nødvendigt at styrke en række elementer i Kroatiens retlige ramme for forebyggelse og bekæmpelse af korruption yderligere⁶³. Kroatien fortsætter med at opfylde sit tilsagn om fortsat at forbedre sin resultatliste over de styrkede forebyggende foranstaltninger til bekæmpelse af korruption og interessekonflikter.

Fortsat at forbedre beskyttelsen af menneskerettighederne

For så vidt angår tilsagnet om fortsat at forbedre beskyttelsen af menneskerettighederne har Kroatien truffet en række foranstaltninger i rapporteringsperioden. I henhold til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har dennes domme ført til forskellige reformer i Kroatien såsom gennemførelsen af en national strategi for at forbedre kvaliteten og effektiviteten af romabørns skolegang⁶⁴. I de senere år har kroatiske domstole anvendt

⁵⁶ Rådets henstilling om Kroatiens nationale reformprogram for 2019 og med Rådets udtalelse om Kroatiens konvergensprogram for 2019.

⁵⁷ I Europa-Kommissionens overvågningsrapport fra 2013 om Kroatiens tiltrædelsesforberedelser blev det henstillet til landet at "sikre, at der omgående tages skridt til at etablere en solid og effektiv ordning til forebyggelse, opsporing og sanktionering af interessekonflikter baseret på grundig kontrol og afskrækkende sanktioner". I 2014 blev det i Europa-Kommissionens rapport om bekæmpelse af korruption anført, at selv om der fandtes særlig lovgivning, gav interessekonflikter og formueangivelse stadig anledning til bekymring.

⁵⁸ GRECO, GrecoRC4(2018)14.

⁵⁹ 53 ud af 126 foranstaltninger i handlingsplanen for 2015-2016 blev gennemført (42 %). Visse foranstaltninger, der ikke var blevet gennemført, blev overført til det følgende års plan. 87 ud af 126 foranstaltninger i handlingsplanen for 2017-2018 blev gennemført (69 %).

⁶⁰ Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om bekæmpelse af korruption i EU, 2014.

⁶¹ GRECO, Greco RC4(2018)14.

⁶² I henhold til handlingsplanen for bekæmpelse af korruption 2019-2020 er det planlagt at vedtage disse foranstaltninger i første kvartal af 2020.

⁶³ Disse omfatter effektive mekanismer til kontrol af interessekonflikter og offentlige embedsmænds formueangivelser, effektiv risikokontrol i forbindelse med offentlige indkøb, navnlig af kontraherende myndigheder med svagere kontrolmekanismer, samt indførelse af en adfærdscodeks for parlamentsmedlemmer og styrkelse af den rolle, kommissionen vedrørende interessekonflikter spiller.

⁶⁴ Tilsyn med fuldbyrdelsen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols domme og afgørelser 2017, 11. årsberetning, s. 31; Europarådet, EMRK og Kroatien, fakta og tal, s. 5.

EU's charter om grundlæggende rettigheder ("chartret")⁶⁵. Der er blevet oprettet en ombudsmand, som i 2008 og igen i 2019 blev tildelt "A-status" ifølge FN's Parisprincipper⁶⁶. Siden 2013 er det årlige budget til ombudsmanden steget fra 1,2 mio. EUR til 1,6 mio. EUR i 2018⁶⁷. I 2012 blev ombudsmandens mandat udvidet⁶⁸, og i 2014 og 2015 blev der åbnet nye regionale kontorer⁶⁹ for at klare det stigende antal nationale klager⁷⁰. Over de seneste år er de kompetente organers efterlevelse af ombudsmandens henstillinger steget⁷¹. Der er allerede blevet oprettet særlige menneskerettighedsorganer såsom ombudsmanden for børns rettigheder og ligestilling og ombudsmanden for handicappede⁷².

Beskyttelsen af asylansøgere og andre migranternes menneskerettigheder og påstande om afslag på adgang til asylproceduren og retshåndhævelsespersonales brug af tvang ved grænsen udgør fortsat udfordringer. Alle de foranstaltninger, Kroatien træffer for at kontrollere sine ydre grænser, skal være i overensstemmelse med chartret og EU's og internationale menneskerettighedsforpligtelser (herunder nonrefoulementprincippet og effektiv adgang til asylproceduren). Kroatien har forpligtet sig til at undersøge påstande om mishandling af migranter og flygtninge ved dets ydre grænser, følge situationen nøje og holde Kommissionen orienteret om de fremskridt, der gøres.

Kommissionen har aktivt støttet Kroatiens bestræbelser for at sikre fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder ved grænsen. I den forbindelse blev en del af de 6,8 mio. EUR i nødfinansiering, der blev ydet til Kroatien i december 2018 for at styrke grænseforvaltningen, afsat til en ny overvågningsmekanisme. Dette vil være med til at sikre, at kroatiske grænsevagters grænsekontrolaktiviteter fortsat fuldt ud er i overensstemmelse med EU-retten og internationale forpligtelser og overholder de grundlæggende rettigheder og de rettigheder, der følger af EU's asylregler, herunder nonrefoulementprincippet. Dette gør det muligt at foretage uafhængig overvågning af kroatisk grænsepolitisk aktivitet, herunder gennem revidering af procedurer, operationelle ordninger og manualer, uddannelse og støtte til det relevante personale og bistand i forbindelse med klager og hændelser, der er blevet indrapporteret. Ved afslutningen af projektet vil resultaterne af overvågningsmekanismen blive drøftet med Europa-Kommissionen, den kroatiske ombudsmand og civilsamfundsorganisationer.

Hvad angår de foranstaltninger, Kroatien har truffet for at forbedre beskyttelsen af menneskerettighederne, herunder dets tilsagn om at undersøge påstande om mishandling af migranter og flygtninge ved de ydre grænser, fortsætter Kroatien med at opfylde sit tilsagn vedrørende beskyttelse af menneskerettighederne.

IV. Konklusion

Denne meddelelse er resultatet af en lang evaluerings- og samarbejdsproces med henblik på, at Kroatien opfylder målet om at overholde de standarder, der er nødvendige for at muliggøre en fuldstændig gennemførelse af Schengenreglerne. Kommissionens og medlemsstaternes overvågning og Kroatiens reaktion via handlingsplaner har gjort det muligt gradvist at forbedre Kroatiens evne til at opfylde de nødvendige betingelser for anvendelse af alle relevante dele af Schengenreglerne. Kommissionen er også fortsat med at holde øje med Kroatiens tilsagn ved tiltrædelsen af EU på området retsvæsen og grundlæggende rettigheder.

⁶⁵ F.eks. Republikken Kroatiens højesteret (Vrhovni sud Republike Hrvatske), sag VSRH Kž eun5/2014-4, 6.3.2014, citeret i rapporten fra 2014 om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder, s. 146. Republikken Kroatiens forfatningsdomstol, sag U-III-1095/2014, 21.9.2017, citeret i rapporten fra 2017 om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder, s. 16.

⁶⁶ Rapport om henstillinger fra møderne i underudvalget for akkreditering (SCA), 2019, s. 2 og 18.

⁶⁷ Ombudsmandens årsberetning for 2018, s. 320.

⁶⁸ Loven om ombudsmanden, NN 76/12.

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

⁷⁰ 2275 afgjorte sager i 2013, ombudsmandens årsberetning for 2013, s. 5; 3632 afgjorte sager i 2017, ombudsmandens årsberetning for 2017, s. 11.

⁷¹ I 2016 blev 29 % af henstillingerne fra 2015 efterlevet. I 2018 var andelen steget til 65 % af henstillingerne fra 2017, se ombudsmandens årsberetning for 2018, s. 6.

⁷² Loven om ombudsmanden for børn, NN 96/03. Loven om ligestilling, NN 116/03. Loven om ombudsmanden for handicappede, NN 107/07.

Kommissionen finder, at Kroatien har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de nødvendige betingelser for anvendelse af alle relevante dele af Schengenreglerne er opfyldt. Kroatien er nødt til konsekvent at fortsætte indsatsen med at gennemføre alle igangværende foranstaltninger, navnlig på området forvaltning af de ydre grænser, for at sikre, at disse betingelser fortsat opfyldes. Kommissionen bekræfter også, at Kroatien fortsat opfylder de tilsagn i tilknytning til Schengenreglerne, som det afgav under tiltrædelsesforhandlingerne. Kommissionen opfordrer Rådet til at drøfte denne meddelelse med henblik på at integrere Kroatien i Schengenområdet i overensstemmelse med tiltrædelsesakten af 2011.