



Bruselj, 22.10.2019
COM(2019) 497 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU
o preverjanju celovite uporabe schengenskega pravnega reda na Hrvaškem

I. Uvod

Prosto gibanje oseb je temeljna svoboda, ki jo EU zagotavlja svojim državljanom in državljanom. Vsi državljani in državljanke EU imajo torej pravico, da potujejo v katero koli državo članico ter v njej delajo in prebivajo, ne da bi zato morali izpolnjevati posebne formalnosti. Schengensko sodelovanje to svobodo krepi, saj več kot 400 milijonom državljanov in državljanek EU ter tudi državljanom in državljanke tretjih držav, ki zakonito prebivajo na območju EU, omogoča, da potujejo iz ene države članice v drugo, ne da bi pri tem morali čez mejno kontrolo. Schengensko območje brez nadzora na notranjih mejah trenutno sestavlja 26 držav, ki jih povezuje skupni cilj, da ta dosežek delijo z več državami članicami.

Da bi države članice postale polnopravne članice schengenskega območja, morajo izpolniti vrsto pogojev. Pripravljene morajo biti za prevzem odgovornosti za nadzor zunanjih meja v imenu drugih schengenskih držav in za izdajanje enotnih schengenskih vizumov ter imeti ustrezne zmogljivosti v ta namen. Imeti morajo zmogljivosti za učinkovito sodelovanje z organi kazenskega pregona v drugih schengenskih državah, da bi se lahko po odpravi nadzora na notranjih mejah ohranjala visoka raven varnosti. Uporabljati morajo skupni sklop schengenskih pravil, ki med drugim zajemajo nadzor kopenskih, morskih in zračnih meja (letališč), izdajanje vizumov, policijsko sodelovanje in varstvo osebnih podatkov. Poleg tega morajo biti sposobne povezati se s schengenskim informacijskim sistemom in ga uporabljati.

Za države članice, ki se želijo pridružiti schengenskemu območju, je treba opraviti ocenjevanje¹, s katerim se preveri, da izpolnjujejo vse potrebne pogoje za uporabo vseh delov schengenskega pravnega reda. Države članice in Komisija so od leta 2013 skupaj odgovorne za schengenski ocenjevalni in spremljevalni mehanizem. Pri tem jim pomagajo organi, uradi in agencije EU, Komisija pa ima vlogo splošnega koordinatorja. Komisija pripravi in načrtuje izvedbo ocenjevanj in sprejme ocenjevalna poročila, Svet pa je odgovoren za sprejetje priporočil za popravne ukrepe.

To je prvo schengensko ocenjevanje, izvedeno na vseh relevantnih področjih politik na podlagi novega mehanizma, da se preveri, ali država članica, ki se želi pridružiti schengenskemu območju brez nadzora na notranjih mejah, izpolnjuje potrebne pogoje za uporabo vseh relevantnih delov schengenskega pravnega reda. Ta proces temelji na obiskih na kraju samem, ki jih izvedejo strokovnjaki iz držav članic in Komisije, ocenjevalnih poročilih z ugotovitvami ter priporočili Sveta za popravne ukrepe, na podlagi katerih zadevna država članica pripravi akcijske načrte.

Akt o pristopu² iz leta 2011 določa, da se celotni schengenski pravni red na Hrvaškem uporablja šele na podlagi ustreznega sklepa Sveta, ki se sprejme po tem, ko se v skladu z veljavnimi postopki schengenskega ocenjevanja preveri, ali so na Hrvaškem izpolnjeni potrebni pogoji za uporabo vseh delov relevantnega pravnega reda, vključno z učinkovito uporabo vseh schengenskih pravil v skladu z dogovorjenimi skupnimi standardi in temeljnimi načeli. Svet pri sprejetju navedenega sklepa upošteva tudi poročilo Komisije, ki potrjuje, da

¹ Uredba Sveta (EU) št. 1053/2013 o vzpostavitvi ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda (UL L 295, 6.11.2013, str. 27).

² Prvi pododstavek člena 4(2) Akta o pristopu Republike Hrvaške (v nadaljnjem besedilu: Akt o pristopu iz leta 2011) (UL L 112, 24.4.2012, str. 22).

Hrvaška še naprej izpolnjuje zaveze, ki jih je v pristopnih pogajanjih prevzela v zvezi s schengenskim pravnim redom, zlasti zaveze, ki jih je prevzela na področju pravosodja in temeljnih pravic (Priloga VII k Aktu o pristopu), vključno z nadaljnjim doseganjem napredka pri reformi in učinkovitosti pravosodja ter boju proti korupciji³. Za schengenski pravni red je relevantnih šest od desetih zavez, navedenih v Prilogi VII.

Namen tega sporočila je oceniti napredek, ki ga je Hrvaška dosegla pri izpolnjevanju potrebnih pogojev za uporabo vseh delov schengenskega pravnega reda, pri čemer se upoštevajo rezultati schengenskih ocenjevanj in nadaljnega ukrepanja Hrvaške od začetka ocenjevanja leta 2016 do oktobra 2019. Prav tako se poroča o tem, kako je Hrvaška izpolnjevala zaveze, ki jih je prevzela v pristopnih pogajanjih in ki so relevantne za schengenski pravni red, od dne pristopa (1. julij 2013) do septembra 2019.

II. Schengensko ocenjevanje

Hrvaška je 6. marca 2015 izrazila pripravljenost, da s 1. julijem 2015 začne proces schengenskega ocenjevanja na vseh relevantnih področjih politik, da bi lahko Svet sprejel sklep o celoviti uporabi schengenskega pravnega reda v tej državi. Na podlagi „izjave o pripravljenosti“ Hrvaške se je proces schengenskega ocenjevanja začel leta 2016 z vzpostavitvijo ocenjevalnega in spremljevalnega mehanizma za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda v skladu z Uredbo Sveta (EU) št. 1053/2013, pri čemer je imela Komisija vlogo splošnega koordinatorja.

Schengensko ocenjevanje Hrvaške je potekalo v skladu s členom 1(1)(b) Uredbe (EU) št. 1053/2013. Od junija 2016 do maja 2019 so skupine, ki so jih sestavljali strokovnjaki iz Komisije in držav članic, preverjale, kako država uporablja schengenski pravni red na področju varstva podatkov, policijskega sodelovanja, skupne vizumske politike, upravljanja zunanjih meja, vračanja, schengenskega informacijskega sistema, strelnega orožja in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Med temi ocenjevanji je bila posebna pozornost namenjena spoštovanju temeljnih pravic in delovanju organov, ki uporabljajo relevantne dele schengenskega pravnega reda. V okviru tega procesa je Komisija med letoma 2016 in 2019 sprejela vrsto ocenjevalnih poročil z ugotovitvami in ocenami, Svet pa je sprejel priporočila za odpravo ugotovljenih pomanjkljivosti⁴. Na podlagi priporočil Sveta in v skladu s členom 16 Uredbe (EU) št. 1053/2013 je Hrvaška Komisiji in Svetu predložila akcijske načrte za odpravo pomanjkljivosti, ki so bile opredeljene v ustreznih ocenjevalnih poročilih. Komisija je na podlagi prejetih poročil o nadaljnjih ukrepih ocenila izvajanje vseh akcijskih načrtov in Delovno skupino Sveta za schengenske zadeve redno obveščala o izvajanju akcijskih načrtov.

Rezultati procesa schengenskega ocenjevanja za vsako področje politike

Ocenjevanje **varstva podatkov** je bilo opravljeno februarja 2016 in je bilo podlaga za splošno oceno, da Hrvaška izpolnjuje pogoje, ki so potrebni za uporabo schengenskega pravnega reda na področju varstva podatkov. Med ocenjevanjem ni bilo ugotovitev o „neizpolnjevanju zahtev“. Vendar pa so bile opredeljene potrebne izboljšave, zlasti v zvezi z neodvisnostjo

³ Drugi pododstavek člena 36(1) Akta o pristopu iz leta 2011.

⁴ Seznam vseh relevantnih schengenskih ocenjevalnih poročil in priporočil Sveta je v Prilogi.

organa za varstvo podatkov in krepitvijo funkcije pooblaščen osebe za varstvo podatkov na Ministrstvu za notranje zadeve. Komisija je 30. januarja 2019 Hrvaško in Svet obvestila, da Hrvaška zadovoljivo izvaja priporočila za izboljšave, kot so bila podana v priporočilu Sveta⁵.

Tudi v okviru ocenjevanja **policijskega sodelovanja**, ki je bilo opravljeno junija 2016, je bila sprejeta splošna ocena, da Hrvaška izpolnjuje pogoje, ki so potrebni za uporabo schengenskega pravnega reda na tem področju politike. Na področju policijskega sodelovanja niso bili ugotovljeni primeri neskladnosti s schengenskim pravnim redom. Vendar pa je bilo opredeljenih več področij, na katerih so bile potrebne izboljšave, kot so izvajanje in posodobitev sporazumov o policijskem sodelovanju s sosednjimi državami članicami, krepitev organiziranosti policije na področju mednarodnega policijskega sodelovanja in izboljšanje izmenjave informacij s posebnimi tehničnimi ukrepi. Komisija je 28. maja 2019, po tem, ko je natančno analizirala predložena poročila Hrvaške o nadaljnjih ukrepih za izvedbo priporočil Sveta⁶ glede potrebnih izboljšav, Hrvaško in Svet obvestila, da so priporočila na splošno veljala za izvedena. Vendar je treba priporočilo v zvezi s ponovnim pogajanjem o dvostranskem sporazumu s Slovenijo o posebnih oblikah čezmejnega policijskega sodelovanja za preprečevanje kriminala še v celoti izvesti. Hrvaška je bila pozvana, naj si še naprej prizadeva za hiter podpis in ratifikacijo dvostranskega sporazuma s Slovenijo ter Komisijo obvešča o doseženem napredku.

Pri ocenjevanju **skupne vizumske politike**, v okviru katerega so bili junija 2016 izvedeni obiski na kraju samem na hrvaških veleposlaništvih v Prištini (Kosovo) in Moskvi (Ruska federacija), je bila sprejeta splošna ocena, da Hrvaška izpolnjuje pogoje, ki so potrebni za uporabo schengenskega pravnega reda na področju skupne vizumske politike. Ni bilo ugotovitev v zvezi z neizpolnjevanjem zahtev. Vendar so bile opredeljene potrebne izboljšave na več področjih, zlasti v zvezi s potekom dela na oddelkih za vizume in hrvaškim vizumskim informacijskim sistemom. Komisija je po analizi akcijskega načrta in poročil o nadaljnjih ukrepih za izvedbo priporočil Sveta⁷ glede obravnave točk, opredeljenih za izboljšave, ter po podpisu spremenjenega „Sporazuma med Vlado Republike Hrvaške in Vlado Ruske federacije o vzajemnem potovanju državljanov Republike Hrvaške in državljanov Ruske federacije“ 17. junija 2019 ocenila, da so bila priporočila v celoti izvedena. Hrvaška in Svet sta bila o tem obveščena 28. junija 2019.

Schengensko ocenjevanje na področju **vračanja** je bilo opravljeno junija 2016. Na podlagi ugotovitev je bila sprejeta splošna ocena, da je izpolnjevanje pogojev, potrebnih za uporabo schengenskega pravnega reda na področju vračanja na Hrvaškem, pogojeno z nadaljnjim usklajevanjem in izvajanjem hrvaškega zakona o tujcih⁸ z določbami direktive o vračanju⁹. To zadeva zlasti izdajanje prepovedi vstopa in njihovo veljavnost v vsej EU, inkriminacijo nezakonitega prebivanja, ki lahko upočasni postopek vračanja, in pomanjkanje opredelitve „nevarnosti pobega“. Glede na akcijski načrt in predložena poročila o nadaljnjih ukrepih za izvedbo priporočil Sveta¹⁰ so bile izvedene potrebne uskladitve zakona o tujcih z direktivo o

⁵ Dokument Sveta: 5725/17, SCH-EVAL 31, COMIX 66 z dne 27. januarja 2017.

⁶ Dokument Sveta: 11206/17, SCH-EVAL 197, ENFOPOL 355, COMIX 520 z dne 11. julija 2017.

⁷ Dokument Sveta: 6359/17, SCH-EVAL 67, VISA 58, COMIX 130 z dne 17. februarja 2017.

⁸ Uradni list Republike Hrvaške (v nadaljnjem besedilu: NN) 130/11 in 74/13.

⁹ UL L 348, 24.12.2008, str. 98.

¹⁰ Dokument Sveta: 11207/17, SCH-EVAL 198, MIGR 129, COMIX 521 z dne 11. julija 2017.

vračanju. Komisija je 18. marca 2019 Hrvaško in Svet obvestila o celoviti izvedbi priporočil Sveta, ki so se nanašala na oceno področja vračanja.

Po pozitivni schengenski oceni Hrvaške na področju varstva podatkov februarja 2016 in po preveritvi, da je hrvaški nacionalni **schengenski informacijski sistem** s tehničnega vidika pripravljen na integracijo s schengenskim informacijskim sistemom (SIS)¹¹, je Svet 11. aprila 2017 sprejel sklep o uporabi določb schengenskega pravnega reda, ki se navezujejo na SIS¹². SIS je na Hrvaškem začel v celoti delovati 27. junija 2017, z izjemo izdajanja razpisov ukrepa za zavrnitev vstopa ali prepoved bivanja za schengensko območje (do odprave nadzora na notranji meji). S tem povezano schengensko ocenjevanje je bilo opravljeno septembra 2017. V okviru ocenjevanja je bilo ugotovljeno, da je izvajanje SIS zadovoljivo in da Hrvaška izpolnjuje pogoje, ki so potrebni za uporabo schengenskega pravnega reda na tem področju. Hrvaška je vzpostavila trdno arhitekturo sistema, ki je v skladu z najnovejšimi standardi ter zagotavlja visoko razpoložljivost in neprekinjeno poslovanje. Kljub temu so bile opredeljene nekatere manjše potrebne izboljšave v zvezi s funkcijami iskanja in sistemom vodenja zadev SIRENE. Komisija je 4. junija 2019, po tem, ko je analizirala predloženi akcijski načrt in poročila o nadaljnjih ukrepih za izvedbo priporočil Sveta¹³ glede potrebnih izboljšav, Hrvaško in Svet obvestila, da so bili ukrepi v zvezi s priporočili izvedeni.

Ocenjevanje zakonodaje na področju **strelnega orožja** je bilo opravljeno septembra 2016 na podlagi vprašalnika. Pravni okvir za strelno orožje, upravne strukture in policijski postopki za policijsko sodelovanje so bili ocenjeni kot na splošno skladni s schengenskim pravnim redom. Opredeljene so bile nekatere potrebne izboljšave v zvezi s pravnimi zahtevami EU, kot je uskladitev razvrstitve plinskega orožja, ki ga je mogoče zlahka predelati, z Direktivo 91/477/EGS (del II Priloge I) in zagotovitev, da so zahteve za označevanje uvoženega orožja v praksi skladne z Uredbo (EU) št. 258/2012 (člen 2(15)(c)). Komisija je 6. novembra 2018 Hrvaško in Svet obvestila, da so bili ukrepi v zvezi s priporočili Sveta¹⁴ izvedeni.

Ocenjevanje na področju **pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah** je bilo po obsegu omejeno, saj so države članice v medsebojnih odnosih nadomestile veliko večino določb schengenskega pravnega reda na tem področju z neschengenskimi pravnimi instrumenti. Zato je bila v obdobju med julijem in oktobrom 2018 na podlagi vprašalnika opravljena ocena, kako je Hrvaška prenesla in kako uporablja tiste določbe schengenskega pravnega reda, ki niso bile nadomeščene. Splošna ocena je bila, da pravni okvir Hrvaške na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, zlasti glede medsebojne pomoči v kazenskih zadevah in načela „*ne bis in idem*“, izpolnjuje pogoje, ki so potrebni za uporabo schengenskega pravnega reda na tem področju. Opredeljena niso bila nobena priporočila za izboljšave. Namesto tega je bilo ocenjeno, da bo Hrvaška v celoti spoštovala schengenski pravni red, ko bo postala pogodbenica Konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije z dne 20. maja 2000 in njenega dodatnega

¹¹ Člen 1(1) Izvedbenega sklepa Komisije (EU) 2015/450 z dne 16. marca 2015 o določitvi testnih zahtev za države članice, ki se vključujejo v drugo generacijo schengenskega informacijskega sistema (SIS II) ali znatno spreminjajo neposredno povezane nacionalne sisteme (UL L 74, 18.3.2015, str. 31).

¹² Dokument Sveta: 5649/17, SCH-EVAL 28, SIRIS 14, COMIX 59 z dne 11. aprila 2017.

¹³ Dokument Sveta: 11185/18, SCH-EVAL 154, SIRIS 94, COMIX 409 z dne 16. julija 2018.

¹⁴ Dokument Sveta: 13969/17, SCH-EVAL 265, ENFOPOL 508, COMIX 738 z dne 7. novembra 2017.

protokola. To se bo zgodilo, ko bo Svet soglasno sprejel odločitev o določitvi datuma začetka veljavnosti navedene konvencije in njenega protokola.

Ocenjevanje **upravljanja zunanjih meja** je bilo opravljeno maja 2016 z obiski na kraju samem na zračnih, kopenskih in morskih mejah Hrvaške. Pomanjkljivosti, ugotovljene med obiski, so bile povezane zlasti z varovanjem kopenske meje, številom osebja, ki je na voljo za izvajanje operativnega mejnega nadzora, in infrastrukturo na letališčih. Posledično je bilo v ocenjevalnem poročilu ugotovljeno, da hrvaški sistem upravljanja zunanjih meja v tej fazi še ni izpolnjeval schengenskih standardov. Zato je bil novembra in decembra 2017 izveden ponovni obisk zračnih in kopenskih meja, da bi se na podlagi izvajanja akcijskega načrta v zvezi z ocenjevanjem iz leta 2016 preverilo, ali je Hrvaška izpolnila potrebne pogoje za uporabo schengenskega pravnega reda na področju upravljanja zunanjih meja.

Ta ponovni obisk leta 2017 je pokazal, da so bile pomanjkljivosti letališke infrastrukture ustrezno odpravljene. Vendar je bila glede na pomanjkljivosti – vključno z več ugotovitvami o „neizpolnjevanju zahtev“, ki so še vedno veljale za zunanje kopenske meje Hrvaške, – sprejeta splošna ocena, da Hrvaška še ne izpolnjuje potrebnih pogojev. Pomanjkljivosti na kopenskih mejah so se nanašale na nezadostno število zaposlenih za nedoločen čas; sistem tehničnega nadzora na meji z Bosno in Hercegovino, ki še ni bil vzpostavljen; obstoj velikega števila „prehodov“ za obmejni promet; nekatere nekdanje cestne prehode na tej meji, ki še niso bili zaprti, in majhno število psov slednikov za varovanje kopenske meje. Komisija je v sporočilu Svetu o oceni ustreznosti akcijskega načrta Hrvaške za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih med ponovnim obiskom leta 2017¹⁵, potrdila, da je Hrvaška dosegla znaten napredek, in menila, da je akcijski načrt ustrezen. Vendar pa je bilo ugotovljeno, da je treba organizirati še en obisk kopenske meje, ki bo osredotočen na pomanjkljivosti in ugotovitve o „neizpolnjevanju zahtev“, kot so bile opredeljene med obiski na kraju samem leta 2016 in leta 2017, zlasti na področju varovanja kopenske meje.

Drugi ponovni obisk, s posebnim poudarkom na kopenski meji Hrvaške z Bosno in Hercegovino, je potekal maja 2019. Skupina za obisk na kraju samem je preverila napredek pri izvajanju akcijskih načrtov za odpravo pomanjkljivosti, ugotovljenih med ocenjevanji v letih 2016 in 2017. Ni bilo novih ugotovitev o „neizpolnjevanju zahtev“. Vendar so bile izpostavljene nekatere dodatne točke, za katere je bila dana ocena: „izpolnjujejo zahteve, vendar je potrebno izboljšanje“. Sklepna ugotovitev je bila, da obstajajo številna priporočila v zvezi z „ugotovitvami o neizpolnjevanju zahtev“, opredeljenimi med obiski v letih 2016 in 2017, ki v času ponovnega obiska leta 2019 še niso bila dokončno izvedena. Ta glavna odprta vprašanja so se nanašala na nadaljnji razvoj in izvajanje koncepta Hrvaške za varovanje kopenske meje, javna naročila, nadaljnji razvoj sistemov in opreme za tehnični nadzor na kopnem, uporabo psov za nadzor in število zaposlenih. Ugotovljeno je bilo tudi, da je potrebno nadaljnje in celovito izvajanje teh priporočil, da se lahko potrdi, da Hrvaška v celoti izpolnjuje pogoje, ki so potrebni za uporabo schengenskega pravnega reda na področju upravljanja zunanjih meja. Osnutek ocenjevalnega poročila s ponovnega obiska v maju 2019 je 5. septembra 2019 prejel pozitivno mnenje vseh članov schengenskega odbora (ki ga sestavljajo države članice, predseduje pa mu Komisija).

¹⁵ COM(2019) 127 final z dne 28. februarja 2019.

Hrvaška je v skladu z obveznostjo poročanja iz člena 16(3) Uredbe Sveta (EU) št. 1053/2013 in na podlagi sklepnih ugotovitev med ponovnim obiskom leta 2019 Komisiji 12. julija, 6. avgusta, 19. septembra in 2. oktobra 2019 predložila poročila o nadaljnjih ukrepih v zvezi z izvajanjem akcijskih načrtov, povezanih z obiski leta 2016 in ponovnim obiskom leta 2017, ter dodatna pojasnila. Hrvaška je po ponovnem obisku leta 2019 poročala o napredku v zvezi s pomanjkljivostmi, ugotovljenimi med obiski v letih 2016 in 2017:

- hrvaški organi so pojasnili ukrepe, sprejete v zvezi s priporočili o sedanjem in predvidenem številu osebja za nadzor meje, vključno z varovanjem kopenske meje. Glede na kadrovske načrte bo na Hrvaškem 6 339 delovnih mest za nadzor meje (vključno s 457 delovnimi mesti za izravnalne ukrepe) zasedenih v skladu z začetnim načrtom, vključno s prerazporeditvijo osebja (6 300 mejnih policistov do dne pristopa). Poleg tega bo do konca leta 2019 100 % delovnih mest policistov za mejno kontrolo in varovanje meja zapolnjenih na najbolj občutljivih območjih zunanje meje;
- Hrvaška je v celoti sprejela priporočilo v zvezi s tečaji usposabljanja za osebje, odgovorno za operativno načrtovanje in upravljanje varovanja meje na taktični ravni, tj. usposabljanje, ki bi moralo zajemati tudi operativne taktike in načrtovanje varovanja meje z vidika uporabe psov slednikov, taktične uporabe helikopterjev, sistemov tehničnega nadzora ter tehnik patruljiranja in prestrezanja;
- priporočila za posodobitev koncepta Hrvaške za varovanje kopenske meje so bila upoštevana v najnovejši različici koncepta (julij 2019). Ta različica vključuje povezavo med (novimi) tehničnimi zmogljivostmi ter uporabo osebja za varovanje meje in drugih virov v skladu z analizo tveganja. Upošteva tudi metodologijo dela različnih ravni, ki so odgovorne za varovanje kopenske meje, vključno z nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi koordinacijskimi centri;
- Hrvaška je v zvezi z nadaljnjim izboljšanjem zmogljivosti za varovanje kopenske meje in situacijsko zavedanje ter glede na s tem povezana priporočila za nadaljnji razvoj sistemov tehničnega nadzora na zunanji kopenski meji z Bosno in Hercegovino ter Črno goro ter za povečanje števila mobilnih termovizijskih vozil opredelila dokončane in tekoče postopke javnega naročanja za takšne sisteme in opremo ter načrtovane datume dobave (najpozneje do konca leta 2019). Zagotovila je tudi informacije o novem načrtovanem naročilu in usposabljanju dodatnih 18 službenih psov.

Komisija po oceni zgoraj opisanega napredka Hrvaške po ponovnem obisku iz leta 2019 meni, da je država sprejela potrebne ukrepe za zagotovitev, da izpolnjuje potrebne pogoje za uporabo schengenskega pravnega reda na področju upravljanja zunanjih meja. Hrvaška si bo morala še naprej dosledno prizadevati za izvajanje vseh tekočih ukrepov na tem področju, da bi zagotovila, da bodo ti pogoji še naprej izpolnjeni.

III. Zaveze, relevantne za schengenski pravni red

Hrvaška je v skladu z zahtevami iz Akta o pristopu prevzela posebne zaveze na področju pravosodja in temeljnih pravic. Priloga VII k Aktu o pristopu iz leta 2011 navaja deset

posebnih zavez, pri čemer je za schengenski pravni red relevantno nadaljnje izpolnjevanje šestih od teh zavez, kakor je določeno v členu 4(2) Akta o pristopu:

- nadaljnje zagotavljanje učinkovitega izvajanja strategije in akcijskega načrta za reformo pravosodja;
- nadaljnja krepitev neodvisnosti, odgovornosti, nepristranskosti in strokovnosti pravosodja;
- nadaljnje izboljševanje učinkovitosti sodstva;
- nadaljnje trajno doseganje opaznih rezultatov z uspešnimi, učinkovitimi in nepristranskimi preiskavami, pregonom in sodnimi odločbami v zadevah v zvezi z organiziranim kriminalom in korupcijo na vseh ravneh, tudi korupcijo na visoki ravni, in v izpostavljenih sektorjih, kot so javna naročila;
- nadaljnje izboljševanje rezultatov v okviru okrepljenih preprečevalnih ukrepov v boju proti korupciji in pri navzkrižju interesov ter
- nadaljnje izboljševanje varstva človekovih pravic.

Ta oddelek vsebuje pregled izpolnjevanja teh šestih zavez od datuma pristopa (1. julij 2013) do septembra 2019 in je omejen na vidike, ki so relevantni za schengenski pravni red, kot je določeno v členu 4(2) Akta o pristopu.

Nadaljnje zagotavljanje učinkovitega izvajanja strategije in akcijskega načrta za reformo pravosodja

Kar zadeva zavezo za nadaljnje zagotavljanje učinkovitega izvajanja strategije in akcijskega načrta za reformo pravosodja, je hrvaški parlament 15. decembra 2010 sprejel strategijo za reformo pravosodja za obdobje 2011–2015¹⁶ in 14. decembra 2012 strategijo za razvoj pravosodja za obdobje 2013–2018¹⁷. Ministrstvo za pravosodje je junija 2013 objavilo akcijski načrt za izvajanje strateških smernic strategije za razvoj pravosodja za obdobje 2013–2014¹⁸, ki nadgrajuje prejšnje akcijske načrte.

Cilj obeh strategij je bil izboljšati neodvisnost, nepristranskost, strokovnost in učinkovitost pravosodja, hrvaško pravosodje bolje vključiti v evropsko pravosodje, izboljšati dostop do storitev s področja pravosodja in reformirati sistem kazenskega pravosodja (strategija 2011–2015), bolje upravljati človeške vire v pravosodju ter izkoristiti potencial sodobnih tehnologij (strategija za obdobje 2013–2018).

Po sprejetju teh strategij in akcijskih načrtov so bili v obdobju poročanja sprejeti številni ukrepi za doseganje navedenih ciljev¹⁹, zlasti:

- reforma meril za izbor in napredovanje sodnikov²⁰;
- reforma postopkovnih in nekaterih drugih predpisov, namenjena predvsem izboljšanju učinkovitosti pravosodnega sistema²¹;

¹⁶ NN 145/10.

¹⁷ NN 144/12.

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

¹⁹ Glej izvedene ukrepe in dejavnosti v prilogi 1 k akcijskemu načrtu za izvajanje strateških smernic strategije za razvoj pravosodja za obdobje 2013–2014, <https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Mjere%20I%20kvartal.pdf>.

²⁰ Spremembe Zakona o Državnem sodnem svetu (NN 28/13) in Zakona o sodiščih (NN 28/13).

- reforma za krepitev upravljanja v sodstvu s strani predsednikov sodišč²²
- ter reforma za učinkovitejše spodbujanje alternativnih metod reševanja sporov²³.

Hrvaška še naprej izpolnjuje to zavezo.

Nadaljnja krepitev neodvisnosti, odgovornosti, nepristranskosti in strokovnosti pravosodja

Hrvaški organi so za reševanje teh vprašanj uvedli vrsto ukrepov:

- (i) za okrepitev neodvisnosti in nepristranskosti pravosodja je bilo v obdobju poročanja sprejetih več ukrepov, med katerimi je povečanje plač sodnikov na prvostopenjskih sodiščih²⁴. Spremenjena je bila zakonodaja²⁵, da bi se čim bolj zmanjšalo tveganje neprimerne političnega vplivanja ter povečali objektivnost in preglednost postopka za izbor predsednika vrhovnega sodišča in generalnega državnega tožilca.
- Še vedno pa je problematično dojetje neodvisnosti sodstva, pri čemer se, kot je razvidno iz Pregleda stanja na področju pravosodja v EU za leto 2019, Hrvaška uvršča na dno lestvice držav članic EU²⁶. V skladu s priporočili skupine GRECO so hrvaški organi leta 2016 izvedli študijo, da bi proučili razloge za nezaupanje javnosti v hrvaški pravosodni sistem²⁷;
- (ii) da bi se okrepila odgovornost pravosodja, je bilo v obdobju poročanja izvedenih več praktičnih ukrepov, med drugim za večjo preglednost finančnih izjav sodnikov in tožilcev²⁸, vzpostavitev usklajenega režima računovodskega poročanja za sodnike in tožilce (vključno z elektronsko podatkovno zbirko) ter boljšo izmenjavo informacij o davkih in nepremičninah med organi²⁹;
 - (iii) v zvezi z zavezo za nadaljnjo krepitev strokovnosti pravosodja je bilo uvedenih več ukrepov, kot so objektivno preverljiva merila za kvantitativno oceno dela sodnikov in tožilcev³⁰, nenehno izobraževanje³¹ in okrepljene smernice o poklicni etiki³².

²¹ Glej zlasti spremembe Zakona o pravdnem postopku (NN 25/13, 89/14 in 70/19), Zakona o upravnih sporih (NN 152/14 in 29/17), Zakona o izvršbi (NN 25/13, 93/14 in 73/17), Zakona o kazenskem postopku (NN 56/13, 145/13, 152/14) in Zakona o sodiščih (NN 28/13, 33/15, 82/15 in 67/18).

²² Zakon o sodiščih (NN 28/13).

²³ Spremembe Zakona o pravdnem postopku (NN 25/13).

²⁴ Zakon o plačah sodnikov in drugih uradnikov v pravosodju, NN 16/19.

²⁵ Zakon o sodiščih, NN 67/18; novi zakon o državnem tožilstvu, NN 67/18; ti ukrepi so pripomogli k delni izvedbi ali zadovoljivi obravnavi priporočil skupine GRECO v zvezi z neodvisnostjo in nepristranskostjo sodnikov in tožilcev. Glej GRECO, GrecoRC4(2018)14, odstavki 16–23 in 33–38.

²⁶ Raziskave Eurobarometer o neodvisnosti sodišč in sodnikov, glej Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2019, slike 47–50, in Poročilo za Hrvaško 2019, SWD(2019) 1010 final, str. 56.

²⁷ Kot je priporočila skupina GRECO, GrecoRC4(2016)5, odstavki 18–21.

²⁸ Spremembe Zakona o Državnem sodnem svetu (NN 28/13).

²⁹ Izvedeni ukrepi so temeljili na protikorupcijski strategiji za obdobje 2015–2020. Po mnenju skupine GRECO so ti ukrepi prispevali k delni izvedbi njenih priporočil. Glej GRECO, GrecoRC4(2016)5, odstavki 27–30 in 43–46, ter GRECO, GrecoRC4(2018)14, odstavki 24–27. Kar zadeva preverjanje finančnih izjav sodnikov in tožilcev, akcijski načrt za preprečevanje korupcije za obdobje 2019–2020 predvideva, da bo namenski novi elektronski sistem začel delovati leta 2020.

³⁰ Spremembe Zakona o Državnem sodnem svetu (NN 28/13) ter Okvirnih meril za delo sodnikov in Metodologije za ocenjevanje sodnikov; glej tudi GRECO, Greco Eval IV Rep (2013) 7E, odstavek 91 in 150.

³¹ Strategija razvoja Pravosodne akademije za obdobje 2011–2015; glej tudi GRECO, Greco Eval IV Rep (2013) 7E, odstavek 128 in 173.

Poleg prizadevanj za povečanje strokovnosti pravosodja so bili sprejeti ukrepi za izboljšanje kakovosti pravosodnega sistema, kot so postopna reforma mreže sodišč, ki je privedla do združevanja manjših sodišč, in enakomernejša porazdelitev delovne obremenitve³³. Z večjimi naložbami v informacijsko in komunikacijsko tehnologijo je bil sistem za elektronsko vodenje zadev postopno uveden na vsa sodišča, sprejeti so bili ukrepi za izboljšanje elektronskega komuniciranja na sodiščih, spodbujalo pa se je tudi spletno vlaganje zahtevkov in plačilo pristojbin³⁴. Vendar so, kot se je pokazalo v okviru evropskega semestra, potrebna dodatna prizadevanja za nadaljnje izboljšanje kakovosti pravosodja³⁵.

Hrvaška še naprej izpolnjuje to zavezo. Omeniti je treba, da se uspešnost hrvaškega pravosodnega sistema ocenjuje v poročilih Komisije za posamezne države v okviru evropskega semestra in da je Svet v zvezi s tem v okviru priporočil za posamezne države naslovil priporočila na Hrvaško.

Nadaljnje izboljševanje učinkovitosti sodstva

Kar zadeva zavezo za nadaljnje izboljševanje učinkovitosti sodstva, podatki sodišč kažejo napredek v primerjavi z začetkom obdobja poročanja pri skoraj vseh vrstah zadev. Vendar je treba morebitnim neučinkovitostim pravosodnega sistema, kot so dolgotrajni sodni postopki, nenehno namenjati pozornost.

V skladu s Pregledom stanja na področju pravosodja v EU za leto 2019 se je število nerešenih civilnih, gospodarskih in upravnih zadev na sodiščih prve stopnje zmanjšalo za več kot 20 %³⁶. Vendar so zaostanki še vedno precejšnji in napredek je bil delno dosežen zaradi manjšega števila obravnavanih zadev. V zadnjih letih se je število nerešenih kazenskih zadev povečalo, čeprav predstavljajo manjši delež. Z izvedenimi ukrepi se je število zadev, starejših od 10 let, zmanjšalo za približno 40 % v primerjavi s stanjem konec leta 2016.

Trajanje sodnih postopkov se je zmanjšalo pri skoraj vseh vrstah zadev, zlasti pri upravnih zadevah³⁷. Kljub izboljšavam pa so sodni postopki še vedno dolgi, zlasti v civilnih pravnih zadevah na prvi stopnji (v povprečju približno 850 dni), v gospodarskih zadevah (700 dni) in v kazenskih postopkih na prvi stopnji (650 dni na občinskih sodiščih)³⁸.

³² Npr. Smernice za razlago etičnih načel in preprečevanje navzkrižja interesov, ki so bile sprejete 4. februarja 2016; glej tudi GRECO, GrecoRC4(2016)5, odstavki 22–26 in 39–42. Po mnenju skupine GRECO so ti ukrepi prispevali k delni ali zadovoljivi izvedbi njenih priporočil. Glej GRECO, GrecoRC4(2018)14, odstavki 24–27, in GRECO, GrecoRC4(2016)5, odstavki 27–30 in 43–46.

³³ Poročilo za Hrvaško 2019, SWD(2019) 1010 final, str. 56.

³⁴ Priporočila Sveta za Hrvaško: 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, in poročila za Hrvaško: 27.2.2019, SWD(2019) 1010 final, str. 56; 7.3.2018, SWD(2018) 209 final, str. 50; 22.2.2017, SWD(2017) 76 final, str. 52; 13.3.2016, SWD(2016) 80 final/2, str. 2 in 76; 16.2.2015, SWD(2015) 30 final, str. 25 in 93; 2.6.2014, SWD(2014) 412 final, str. 37.

³⁵ Glej prejšnjo opombo.

³⁶ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2019, slike 13–15. V zadnjih nekaj letih je prišlo do izrazitejšega zmanjšanja, zlasti pri upravnih zadevah.

³⁷ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2019, slike 5, 6 in 8, ki kažejo „čas, potreben za izdajo sodne odločbe“.

³⁸ Poročilo za Hrvaško 2019, SWD(2019) 1010 final, str. 56, in Poročilo za Hrvaško 2018, SWD(2018) 209 final z dne 7. marca 2018, str. 49.

V skladu s Pregledom stanja na področju pravosodja v EU za leto 2019 so bila sodišča sposobna uspešno obravnavati nove zadeve, pri čemer je stopnja rešenih zadev³⁹ v zadnjih letih presegla 100 % pri skoraj vseh vrstah zadev in je pogosto dosegla ali presegla 120 %⁴⁰.

Hrvaška še naprej izpolnjuje svojo zavezo za izboljšanje učinkovitosti sodstva, vendar si mora prizadevati, da bo učinkovitost pravosodnega sistema zagotovljena tudi v prihodnosti.

Nadaljnje trajno doseganje opaznih rezultatov z uspešnimi, učinkovitimi in nepristranskimi preiskavami, pregonom in sodnimi odločbami v zadevah v zvezi z organiziranim kriminalom in korupcijo na vseh ravneh, tudi korupcijo na visoki ravni, in v izpostavljenih sektorjih, kot so javna naročila

Hrvaška ima razvit institucionalni okvir za boj proti korupciji, ki ga tvori več protikorupcijskih odborov in služb⁴¹. Preiskave izvajata Urad za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu (USKOK) ter Policijski nacionalni urad za zatiranje korupcije in organiziranega kriminala (PNUSKOK). USKOK je bil pohvaljen zaradi doslednih rezultatov pri proaktivnih preiskavah in uspešnem pregonu, tudi v odmevnih primerih, v katerih so bili vpleteni izvoljeni in imenovani uradniki na visoki ravni⁴². Statistični podatki kažejo, da je bilo v zadnjih nekaj letih izvedenih precej preiskav in vloženih obtožnic v zadevah, povezanih z organiziranim kriminalom in korupcijo⁴³.

V zvezi z več primeri korupcije na visoki ravni še vedno potekajo dolgotrajni postopki in ti primeri ostajajo nerešeni. Še naprej prevladuje vtis, da je korupcija razširjena⁴⁴. Neučinkovitosti sistema kazenskega pravosodja ovirajo boj proti gospodarskim in finančnim kaznivim dejanjem, Svet pa je priporočil zmanjšanje trajanja sodnih postopkov⁴⁵. Državno tožilstvo je bilo okrepljeno z dodatnimi človeškimi viri, vendar je njegova sposobnost za boj proti gospodarskemu in finančnemu kriminalu še vedno omejena⁴⁶.

Novi zakon o javnem naročanju, ki je začel veljati 1. januarja 2017⁴⁷, je prispeval k boju proti korupciji z zagotavljanjem večje sledljivosti in preglednosti postopkov za oddajo javnih naročil ter z okrepljenimi postopki za preiskovanje in sankcioniranje kršitev. E-javno naročanje na Hrvaškem je napredovalo in zagotavlja podlago za večjo preglednost. Pozitivni

³⁹ Stopnja rešenih zadev je razmerje med številom rešenih zadev in številom prejetih zadev. Z njo se meri, ali sodišču uspe obravnavati prejete zadeve. Kadar znaša stopnja rešenih zadev okrog 100 % ali več, to pomeni, da lahko pravosodni sistem reši vsaj toliko zadev, kot jih prejme. Kadar znaša stopnja rešenih zadev manj kot 100 %, to pomeni, da sodišča rešijo manj zadev, kot jih prejmejo.

⁴⁰ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2019, slike 10–12.

⁴¹ Komisija za spremljanje izvajanja protikorupcijskih ukrepov, Oddelek za zatiranje korupcije pri Ministrstvu za pravosodje, Urad za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu (USKOK), Policijski nacionalni urad za zatiranje korupcije in organiziranega kriminala (PNUSKOK) ter Nacionalni svet za spremljanje izvajanja protikorupcijske strategije.

⁴² Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, Poročilo o boju proti korupciji v EU, 2014, COM(2014) 38 final.

⁴³ Letno poročilo hrvaškega generalnega državnega tožilca za leto 2018.

⁴⁴ Poročilo za Hrvaško 2019, SWD(2019) 1010 final; statistični podatki iz posebne raziskave Eurobarometer št. 470/2017 o korupciji.

⁴⁵ Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Hrvaške za leto 2019 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Hrvaške za leto 2019.

⁴⁶ Poročilo za Hrvaško 2019, SWD(2019) 1010 final, str. 56, in Poročilo za Hrvaško 2018, SWD(2018) 209 final, str. 49 in 50.

⁴⁷ Zakon o javnem naročanju, ki je začel veljati 1. januarja 2017.

ukrepi so bili sprejeti tudi z razvojem registra pogodb in možnostjo, da se pritožbe Državni komisiji za nadzor nad postopki oddaje javnih naročil vložijo v elektronski obliki⁴⁸.

Splošno institucionalno ureditev za javna naročila je treba še okrepiti, zlasti na lokalni ravni⁴⁹, pri čemer v večini institucij, vključenih v javna naročila, prihaja do zamud in pomanjkanja osebja⁵⁰. Javna naročila v gradbenem sektorju so dovzetna za korupcijo, predvsem zaradi velikega deleža internega sklepanja pogodb s strani subjektov v državni lasti, ki so pod šibkejšim nadzorom⁵¹. Ta vprašanja naj bi obravnavala protikorupcijska strategija za podjetja v državni lasti, ki je bila sprejeta maja 2019⁵².

Hrvaška na splošno še naprej izpolnjuje svojo zavezo, da bo dosegla napredek pri trajnem doseganju rezultatov z uspešnimi in učinkovitimi preiskavami, pregonom in sodnimi odločbami v zadevah v zvezi z organiziranim kriminalom in korupcijo.

Nadaljnje izboljševanje rezultatov v okviru okrepljenih preprečevalnih ukrepov v boju proti korupciji in pri navzkrižju interesov

Hrvaška protikorupcijska strategija za obdobje 2015–2020 in spremljajoči akcijski načrti so namenjeni izboljšanju institucionalnih in zakonodajnih okvirov ter okrepitvi preventivnih ukrepov za odkrivanje tveganj za korupcijo. Izvajanje protikorupcijske strategije nadzorujeta Svet za preprečevanje korupcije, tj. vladni svetovadni organ, ki ga sestavljajo predstavniki javnih institucij in nevladnih organizacij, ter Nacionalni svet za spremljanje izvajanja protikorupcijskega programa⁵³.

S sprejetjem Zakona o pravici dostopa do informacij in imenovanjem informacijskega pooblaščenca se je povečala preglednost, s sprejetjem Zakona o zaščiti prijaviteljev nepravilnosti pa je bil uveden nov sistem za sporočanje nepravilnosti in zaščito žvižgačev. Napredek je bil dosežen tudi v zvezi z ureditvijo financ političnih strank in financiranja volilnih kampanj⁵⁴. Hrvaški organi si še naprej prizadevajo za okrepitev nadzora nad finančnimi izjavami sodnikov in tožilcev. Vendar glede na razpoložljive podatke najnovejše raziskave večina hrvaškega prebivalstva meni, da korupcija nanje vpliva v vsakdanjem življenju (59 %), Hrvaška pa ima med vsemi državami članicami EU največji delež anketirancev (16 %), ki so navedli, da so bili osebno izpostavljeni korupciji⁵⁵. Spremljanje v okviru zadnjega evropskega semestra je pokazalo, da mora Hrvaška izboljšati upravljanje podjetij v državni lasti ter preprečevanje in sankcioniranje korupcije, zlasti na lokalni ravni⁵⁶.

⁴⁸ Poročilo za Hrvaško 2019, SWD(2019) 1010 final.

⁴⁹ Poročilo za Hrvaško 2018, SWD(2018) 209 final.

⁵⁰ Državno revizijsko poročilo Hrvaške za leto 2018 (Državni revizijski urad, 2018).

⁵¹ Poročilo opazovalne skupine za evropski gradbeni sektor 2018.

⁵² Republika Hrvaška, Protikorupcijski program za podjetja v večinski državni lasti za obdobje 2019–2020.

⁵³ Dopis hrvaškega ministrstva za pravosodje generalnima direktoratom HOME in JUST z dne 18. julija 2019.

⁵⁴ Zakon o pravici dostopa do informacij iz leta 2013, spremembe Zakona o pravici dostopa do informacij iz julija 2015, Zakon o zaščiti prijaviteljev nepravilnosti iz februarja 2019, Zakon o financiranju političnih dejavnosti in volilnih kampanj iz leta 2013.

⁵⁵ Posebna raziskava Eurobarometer št. 470/2017 o korupciji.

⁵⁶ Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Hrvaške za leto 2019 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Hrvaške za leto 2019.

Obstajajo pomisleki glede navzkrižja interesov, zlasti na lokalni ravni ter v podjetjih v državni lasti ali pod državnim nadzorom. Sedanji zakon o lokalni in regionalni samoupravi daje lokalnim uradnikom precejšnjo diskrecijsko pravico in neodvisnost pri odločanju o razpolaganju s premoženjem in finančnimi sredstvi v višini do enega milijona HRK ter o imenovanju članov upravnih odborov lokalnih javnih družb.

Pripravlja se nov pravni akt o preprečevanju navzkrižja interesov. Prejšnje različice pravnega akta niso obravnavale dejstva, da so bili iz njegovega področja uporabe izključeni predsedniki in člani upravnih odborov družb, ki so v večinski lasti enot lokalne samouprave, ter predsedniki in člani upravnih odborov družb, ki so v večinski lasti prej navedenih družb. Prav tako je na podlagi prejšnjih različic Komisija za odločanje o navzkrižju interesov težko začela postopek za naložitev sankcij uradnikom, ki predložijo netočne prijave premoženjskega stanja. Da bi bili predvideni preventivni ukrepi učinkoviti, bi moral osnutek zakona poleg tega razširiti krog zadevnih uradnikov in vključiti učinkovite mehanizme sankcioniranja. Kot je že bilo poudarjeno⁵⁷, je treba Komisiji za odločanje o navzkrižju interesov zagotoviti zadostna pooblastila za naložitev odvračilnih sankcij, prav tako pa je treba močnejše podpreti njeno bistveno preventivno vlogo⁵⁸.

Država mora napredovati tudi pri več drugih načrtovanih zakonodajnih predlogih⁵⁹. Prehod iz zasebnega v javni sektor (pojav „vrtljivih vrat“) je še vedno nereguliran. Razviti bi bilo treba celovite kodekse ravnanja za izvoljene uradnike na centralni in lokalni ravni, pri čemer bi bilo treba zagotoviti ustrezna orodja za nadzor nad odgovornostjo in odvračilne sankcije za morebitne kršitve takšnih kodeksov⁶⁰. Kodeks ravnanja za poslance ter ustrezne ureditve nadzora in izvrševanja, ki jih je priporočila tudi skupina GRECO⁶¹, so v postopku sprejetja⁶².

Nekatere elemente pravnega okvira za preprečevanje korupcije na Hrvaškem je treba še dodatno okrepiti⁶³. Hrvaška še naprej izpolnjuje svojo zavezo, da bo dosegla napredek pri nadaljnjem izboljševanju rezultatov v okviru okrepljenih preprečevalnih ukrepov v boju proti korupciji in pri navzkrižju interesov.

⁵⁷ V Poročilu Komisije iz leta 2013 o napredku priprav Hrvatske na pristop k EU je bilo Hrvaški priporočeno, naj zagotovi „sprejetje takojšnjih ukrepov za vzpostavitev močnega in učinkovitega mehanizma za preprečevanje, odkrivanje in sankcioniranje primerov navzkrižja interesov, ki temeljijo na natančnih pregledih in odvračilnih sankcijah.“ V poročilu Komisije iz leta 2014 o boju proti korupciji v EU je bilo navedeno, da sta navzkrižje interesov in prijava premoženja kljub obstoju posebne zakonodaje v ta namen še vedno problematična.

⁵⁸ GRECO, GrecoRC4(2018)14.

⁵⁹ Izvedenih je bilo 53 od 126 (42 %) ukrepov iz načrta za obdobje 2015–2016. Nekateri neizvedeni ukrepi so bili preneseni v načrt za naslednje leto. Izvedenih je bilo 87 od 126 (69 %) ukrepov iz akcijskega načrta za obdobje 2017–2018.

⁶⁰ Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, Poročilo o boju proti korupciji v EU, 2014.

⁶¹ GRECO, Greco RC4(2018)14.

⁶² V akcijskem načrtu za boj proti korupciji za obdobje 2019–2020 je sprejetje teh ukrepov predvideno za prvo četrtoletje leta 2020.

⁶³ Ti vključujejo učinkovite mehanizme preverjanja navzkrižja interesov, prijave premoženja javnih uslužbencev, učinkovit nadzor tveganja pri javnih naročilih, zlasti s strani naročnikov s šibkejšimi nadzornimi mehanizmi, uvedbo kodeksa ravnanja za poslance in okrepitev vloge Komisije za odločanje o navzkrižju interesov.

Nadaljnje izboljševanje varstva človekovih pravic

Hrvaška je v obdobju poročanja sprejela vrsto ukrepov za nadaljnje izboljševanje varstva človekovih pravic. Po mnenju Evropskega sodišča za človekove pravice so sodbe Sodišča privedle do različnih reform na Hrvaškem, kot je izvajanje nacionalne strategije za izboljšanje kakovosti in učinkovitosti šolanja romskih otrok⁶⁴. Hrvaška sodišča so v zadnjih letih uporabljala Listino EU o temeljnih pravicah⁶⁵. Instituciji varuha človekovih pravic je bil leta 2008 v skladu s pariškimi načeli ZN priznan status „A“, s katerim je bila ta institucija leta 2019 ponovno akreditirana⁶⁶. Letni proračun varuha človekovih pravic se je povečal z 1,2 milijona EUR leta 2013 na 1,6 milijona EUR leta 2018⁶⁷. Leta 2012 je bil mandat varuha podaljšan⁶⁸, v letih 2014 in 2015 pa so se odprli novi regionalni uradi⁶⁹, da bi se urad lahko odzval na naraščajoče število nacionalnih pritožb⁷⁰. Pristojni organi so v zadnjih letih pogosteje izvedli priporočila varuha človekovih pravic⁷¹. Specializirani organi za človekove pravice, kot so varuh otrokovih pravic, varuh enakosti spolov ter varuh pravic invalidov, že obstajajo⁷².

Varstvo človekovih pravic prosilcev za azil in drugih migrantov ter obtožbe o zavračanju dostopa do azilnega postopka in uporabi sile s strani uslužbencev organov pregona na meji so še vedno izziv. Vsi ukrepi, ki jih Hrvaška sprejme za nadzor svojih zunanjih meja, morajo biti skladni z Listino EU o temeljnih pravicah ter obveznostmi EU in mednarodnimi obveznostmi na področju človekovih pravic (vključno z načelom nevračanja in učinkovitim dostopom do azilnega postopka). Hrvaška se je zavezala, da bo preiskala obtožbe o slabem ravnanju z migranti in begunci na svojih zunanjih mejah ter da bo te razmere pozorno spremljala in Komisijo obveščala o doseženem napredku.

Komisija dejavno podpira prizadevanja Hrvaške, da bi zagotovila celovito spoštovanje temeljnih pravic na meji. V zvezi s tem je bil del nujne pomoči v skupni višini 6,8 milijona EUR, ki je bila decembra 2018 dodeljena Hrvaški za okrepitev upravljanja meja, namenjen novemu mehanizmu za spremljanje. Ta mehanizem naj bi pomagal zagotoviti, da bodo dejavnosti nadzora državne meje, ki jih izvajajo hrvaški mejni policisti, še naprej v celoti skladne s pravom EU in mednarodnimi obveznostmi ter da spoštujejo temeljne pravice in pravice, ki izhajajo iz pravnega reda EU na področju azila, vključno z načelom nevračanja.

⁶⁴ Nadzor nad izvrševanjem sodb in odločb Evropskega sodišča za človekove pravice za leto 2017, 11. letno poročilo, str. 31; Svet Evrope, Evropsko sodišče za človekove pravice in Hrvaška, dejstva in podatki, str. 5.

⁶⁵ Npr. Vrhovno sodišče Republike Hrvaške (Vrhovni sud Republike Hrvatske), zadeva VSRH Kž eun5/2014-4, 6. marec 2014, navedena v Poročilu o uporabi Listine EU o temeljnih pravicah za leto 2014, str. 146; Ustavno sodišče Republike Hrvaške, zadeva U-III-1095/2014, 21. september 2017, navedena v Poročilu o uporabi Listine EU o temeljnih pravicah za leto 2017, str. 16 in 17.

⁶⁶ Poročilo in priporočila z zasedanja Pododbora za akreditacijo (SCA), 2019, str. 2 in 18.

⁶⁷ Letno poročilo varuhinje človekovih pravic Hrvaške za leto 2018, str. 320.

⁶⁸ Zakon o varuhu človekovih pravic, NN 76/12.

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

⁷⁰ 2 275 rešenih zadev v letu 2013, Letno poročilo varuhinje človekovih pravic Hrvaške za leto 2013, str. 5; 3 632 rešenih zadev v letu 2017, Letno poročilo varuhinje človekovih pravic Hrvaške za leto 2017, str. 11.

⁷¹ Leta 2016 je bilo izvedenih 29 % priporočil iz leta 2015; leta 2018 se je ta delež povečal na 65 % priporočil iz leta 2017, glej Letno poročilo varuhinje človekovih pravic Hrvaške za leto 2018, str. 6.

⁷² Zakon o varuhu otrokovih pravic, NN 96/03; Zakon o enakosti spolov, NN 116/03; Zakon o varuhu pravic invalidov, NN 107/07.

Mehanizem omogoča neodvisno spremljanje dejavnosti, ki jih izvaja hrvaška mejna policija, ter vključuje pregledovanje postopkov, operativnih ureditev in priročnikov, usposabljanje in podporo za ustrezno osebje ter pomoč pri sporočenih pritožbah in incidentih. Na koncu projekta se bo o rezultatih mehanizma za spremljanje razpravljalo z Evropsko komisijo, hrvaškim uradom varuha človekovih pravic in organizacijami civilne družbe.

Ob upoštevanju ukrepov, ki jih je Hrvaška sprejela za izboljšanje varstva človekovih pravic, vključno z njeno zavezo, da bo preiskala obtožbe o slabem ravnanju z migranti in begunci na zunanjih mejah, država še naprej izpolnjuje svojo zavezo glede varstva človekovih pravic.

IV. Zaključek

To sporočilo je rezultat dolgotrajnega procesa ocenjevanja in sodelovanja, katerega namen je bil, da Hrvaška dosega standarde, ki so potrebni za celovito izvajanje schengenskega pravnega reda. Spremljanje, ki so ga izvajale Komisija in države članice, ter odziv Hrvaške v obliki akcijskih načrtov sta omogočila postopno izboljšanje sposobnosti Hrvaške, da izpolni potrebne pogoje za uporabo vseh relevantnih delov schengenskega pravnega reda. Komisija je poleg tega še naprej spremljala zaveze, ki jih je Hrvaška ob pristopu prevzela na področju pravosodja in temeljnih pravic.

Komisija meni, da je Hrvaška sprejela potrebne ukrepe, s katerimi je zagotovila, da izpolnjuje potrebne pogoje za uporabo vseh relevantnih delov schengenskega pravnega reda. Hrvaška si bo morala še naprej dosledno prizadevati za izvajanje vseh tekočih ukrepov, zlasti na področju upravljanja zunanjih meja, da bi zagotovila, da bodo ti pogoji še naprej izpolnjeni. Komisija prav tako potrjuje, da Hrvaška še naprej izpolnjuje zaveze, povezane s schengenskim pravnim redom, ki jih je prevzela v pristopnih pogajanjih. Komisija poziva Svet, naj razpravlja o tem sporočilu z namenom, da se Hrvaška vključi v schengensko območje v skladu z Aktom o pristopu iz leta 2011.