

**DA**

**DA**

**DA**



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 2.3.2011  
KOM(2011) 110 endelig

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

**OM REFORMER I KROATIEN VEDRØRENDE RETSVÆSENET OG  
GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER (FORHANDLINGSKAPITEL 23)**

# INTERIMSRAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

## OM REFORMER I KROATIEN VEDRØRENDE RETSVÆSENET OG GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER (FORHANDLINGSKAPITEL 23)

### 1. INDLEDNING

Kommissionen erklærede i sin meddelelse "Udvidelsesstrategi og vigtigste udfordringer 2010-2011", som blev vedtaget den 9. november 2010<sup>1</sup>, at den "vil nøje følge Kroatiens fremskridt inden for retsvæsen og grundlæggende rettigheder, og den vil gøre situationen op i første kvartal af 2011". Dette er grunden til, at Kommissionen fremlægger denne rapport. Kommissionen har bemærket, at dette kapitel i tiltrædelsesforhandlingerne kræver, at der fremlægges overbevisende og troværdige beviser, og at det derfor sandsynligvis vil være blandt de sidste kapitler, der bliver foreløbigt lukket.

Hvis EU's udvidelsesproces skal være troværdig, er det meget vigtigt, at der foreligger målbare resultater vedrørende retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption og organiseret kriminalitet. Dette er i overensstemmelse med EU's nye konsensus om udvidelse, som Det Europæiske Råd vedtog i december 2006.

Tiltrædelsesforhandlingerne med Kroatien om retsvæsenet og grundlæggende rettigheder (kapitel 23) blev indledt i juni 2010, da Rådet havde konkluderet, at Kroatien opfyldte de indledende benchmark. Det fremgik af EU's indledende forhandlingsposition, at forhandlingerne om dette kapitel kunne forventes foreløbigt afsluttet, når en række afsluttende benchmark var nået inden for følgende fire områder: 1) retsvæsen, 2) bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, 3) grundlæggende rettigheder og 4) ICTY-samarbejde. De fleste af de ti benchmark blev inddelt i delbenchmark, som fokuserer på gennemførelsen af foranstaltninger og etablering af resultatlistor.

Denne rapport er et led i Kommissionens løbende tilsyn med Kroatiens fremskridt vedrørende retsvæsenet og grundlæggende rettigheder. Den er baseret på oplysninger, som Kommissionen har indhentet og analyseret, navnlig bidrag fra de kroatiske myndigheder. Kommissionen har også trukket på en række målrettede peer review-missioner, hvor ledende dommere, anklagere og politimænd fra EU-medlemsstater har evalueret situationen i Kroatien. Der er oplysninger fra andre kilder, herunder fra forskellige internationale og ikke-statslige organisationer.

I de følgende afsnit gennemgås de skridt, Kommissionen har taget for at opfylde benchmarkene vedrørende retsvæsen og grundlæggende rettigheder, og der sættes fokus på de overordnede områder, hvor der er konstateret mangler, som skal afhjælpes.

---

<sup>1</sup> KOM(2010) 660 endelig.

## 2. STATUS FOR DE ENKELTE OMRÅDER

### 2.1. Retsvæsen

#### **Afsluttende benchmark 1: Kroatien ajourfører sin strategi og handlingsplan for reformen af retsvæsenet og sikrer en effektiv gennemførelse heraf.**

Kroatien har ajourført de pågældende dokumenter og har for så vidt angår gennemførelse forbedret den institutionelle kapacitet til at forvalte reformen af retsvæsenet, herunder behandlingen efter lovgivningsfasen.

#### **Afsluttende benchmark 2: Kroatien styrker retsvæsenets uafhængighed, ansvarlighed, upartiskhed og professionalisme.**

Der er truffet en række foranstaltninger til at styrke retsvæsenets uafhængighed, herunder i form af forfatningsændringer, såsom bestemmelserne om den nye udnævnelsesprocedure for det statslige domstolsråd og statsadvokatrådet. Kroatien er i gang med at reformere og styrke disse råd for at sikre deres professionalisme, upartiskhed og uafhængighed af politisk eller anden indblanding, navnlig i udnævnelsen, karriereforvaltningen og disciplinering af dommere og anklagere. Den statslige skole for dommere og offentlige anklagere har nu reelt indledt sit virke.

Kroatien har dog endnu ikke fremlagt klare beviser for, at dommere og statsanklagere ansættes og udnævnes på grund af ensartede, gennemsigtige, objektive og nationalt gældende kriterier. Eftersom det statslige domstolsråd og statsadvokatrådet kun er oprettet for ganske nylig, kunne de endnu ikke vise deres evne til ansvarlig selvregulering.

Kroatien skal sikre, at de nyligt oprettede råd viser, at de magter at anvende de nye overgangsbestemmelser for ansættelse af dommere og anklagere korrekt, samt at der er sket en forbedring i måden, hvorpå der føres disciplinærsager mod advokater og dommere.

#### **Afsluttende benchmark 3: Kroatien forbedrer retsvæsenets effektivitet.**

Ophobningen af sager ved domstolene er et vigtigt parameter i denne sammenhæng. Fra december 2009 til december 2010 har Kroatien mindsket domstolenes samlede sagsbyrde en smule fra 795 722 til 785 561 sager (- 1,3 %). Mængden af ophobede gamle straffesager er reduceret med 10,6 %. Man er i gang med at træffe foranstaltninger til at forhindre uberettigede forsinkelser i retssager, herunder ved gradvis indførelse af nye håndhævelsesmetoder, ansættelse af ekstra dommere, rådgivere ved domstolene og kontorfuldmægtige ved de mest overbebyrdede domstole samt ved at give dommere incitament til at få ældre sager afviklet hurtigt. Der føres en resultatliste over gennemførelsen af den nye strafferetsplejelov. Kroatien har gjort nogle fremskridt med domstolenes fysiske infrastruktur og deres brug af it, idet det integrerede sagsbehandlingssystem er blevet indført i de fleste domstole. Kroatien har fortsat rationaliseringen af byretter og retter for mindre forseelser og har sikret, at de sammenlagte retter fungerer effektivt, og at der er vedtaget en plan for rationaliseringen af underretter og handelsretter.

Mængden af gamle civilretlige sager, der har været uafsluttede i tre år eller mere, er dog steget med 3,8 %. Der foreligger endnu ikke en overbevisende resultatliste over gennemførelsen af den civile retsplejelov. Ophobningen af gamle afgørelser om håndhævelse

er også steget. En række vigtige domstole, herunder i Zagreb og Split, lider stadig af en stor mængde ophobede sager.

Kroatien skal nedbringe den samlede mængde af ophobede sager, navnlig for at reducere antallet af gamle civile retlige sager og afgørelser om håndhævelse. Gennemførelsen af den civile retsplejelov bør også forbedres for at reducere varigheden af civile retlige sager, som er uforholdsmæssigt lange.

**Afsluttende benchmark 4: Kroatien forbedrer behandlingen af nationale krigsforbrydelsessager.**

Kroatien har gjort fremskridt med at udarbejde en resultatliste over domstolenes upartiske behandling af krigsforbrydelsessager ved at få afsluttet en række sager mod anklagede personer af forskellig etnisk baggrund.

Der blev i februar 2011 vedtaget en strategi for bekæmpelse af straffrihed. Kroatien har gennemført sin handlingsplan for gennemgang af udeblivelsessager. Samarbejdet på bilateralt og regionalt niveau er blevet videreført.

Problemet med straffrihed for forbrydelser, hvor der ikke er foretaget efterforskning eller retsforfølgelse, er imidlertid ikke blevet løst tilfredsstillende, og den nye strategi, som skal sikre ordentlig efterforskning og retsforfølgelse i tilfælde af sådanne forbrydelser, er endnu ikke blevet gennemført.

Kroatien må tage fat på de nationale krigsforbrydelsessager, som endnu ikke er behandlet, navnlig ved at gennemføre den nye strategi og systematisk anvende specialiserede kamre for derved at kunne fremlægge overbevisende resultater.

## **2.2. Bekæmpelse af korruption**

**Afsluttende benchmark 5: Kroatien udarbejder 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.**

Den operationelle kapacitet i kontoret for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, som er den specialiserede anklagemyndighed i sager om korruption og organiseret kriminalitet, er blevet styrket, og politiet er blevet mere effektivt. I en række sager om korruption på højt niveau er efterforskningen i gang, eller der er rejst tiltale. Et større antal sager om organiseret kriminalitet har været igennem hver fase af retsproceduren (efterforskning, retsforfølgelse og retsafgørelser). Der er anvendt sanktioner med afskrækkende virkning.

De mest betydningsfulde sager om korruption og offentlige indkøb er dog endnu ikke nået til det stadium, hvor der træffes retsafgørelse. Domstolenes kapacitet til at behandle sager korrekt er derfor endnu ikke fuldt ud afprøvet. Ud af 436 stillinger i politiets nationale kontor til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet er ca. 20 % stadig ubesatte. Der er stadig ikke gjort nok for at gøre politiet upolitisk og mere professionelt.

Kroatien skal vise, at landet effektivt kan håndtere et tilstrækkeligt antal sager i de forskellige faser (efterforskning, retsforfølgelse og retsafgørelser) i såvel højprofilerede korruptionssager

som mere lokale korruptionssager, herunder sager vedrørende offentlige indkøb og dommerstanden. Der skal være en effektiv kontrol med anklagerens afvisning af straffesager. Kroatien bør styrke det nationale kontor til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet og vedtage den nye politilov, som er ved at blive udarbejdet, og som behandler spørgsmål om afpolitisering og meritbaserede udnævnelser. Kroatien bør forbedre samarbejdet mellem forskellige kontorer, herunder informationsudvekslingen.

**Afsluttende benchmark 6: Kroatien udarbejder en resultatliste over de styrkede forebyggende foranstaltninger til bekæmpelse af korruption og interessekonflikter.**

Der blev vedtaget forbedret lovgivning om adgang til oplysninger, finansiering af politiske partier og interessekonflikter i februar 2011. Kommissionen for interessekonflikter er blevet forstærket med ekstra ressourcer. Der er også gennemført handlingsplaner for korruptionsbekæmpelse i statsejede virksomheder.

Der er dog nogle af bestemmelserne i den nyligt vedtagne lovgivning, der bør gøres klarere og afprøves i praksis, herunder deres forenelighed med anden lovgivning. Gennemførelsesstrukturerne skal udbygges. Ikke alle gennemførelsesbestemmelser, som er nødvendige for den fulde anvendelse af loven om generel forvaltningsprocedure, er blevet vedtaget. Gennemsigtigheden og integriteten i den offentlige forvaltning bør styrkes yderligere.

Kroatien skal kunne påvise en effektiv gennemførelse i praksis af den nye lovgivning om adgang til oplysninger for at forbedre gennemsigtigheden i offentlige indkøb, navnlig ved at offentliggøre oplysninger om den faktiske gennemførelse af kontrakter, og skal vedtage al sektorspecifik lovgivning i overensstemmelse med loven om generel forvaltningsprocedure. Med hensyn til loven om finansiering af politiske partier bør Kroatien gøre reglerne for tilsyn med private bidrag klarere og sikre, at den nødvendige administrative kapacitet er til stede for at anvende lovgivningen.

### **2.3. Grundlæggende rettigheder**

**Afsluttende benchmark 7: Kroatien styrker beskyttelsen af mindretal, herunder gennem en effektiv gennemførelse af forfatningsloven om nationale mindretals rettigheder (CARNM).**

Den generelle beskyttelse af mindretal er blevet bedre, og der er truffet foranstaltninger til at skabe forsoning og større tolerance blandt borgere, herunder ved uddannelse af politi og medier. Der er truffet nogle foranstaltninger til at forbedre overvågningen af gennemførelsen af bestemmelserne om beskæftigelse i forfatningsloven om nationale mindretals rettigheder. Kroatien har foretaget en omfattende undersøgelse af mindretals underrepræsentation i den offentlige sektor i bred forstand.

Der er dog ikke sket målbare forbedringer i de nationale mindretals beskæftigelsesniveau som krævet i loven. Der er ikke foretaget en gennemgang af den rolle, som uddannelse spiller i forsoningsarbejdet. Der skal stadig vedtages en plan for, hvordan man kan afhjælpe de mangler i den bredere offentlige sektor, som undersøgelsen viste.

Kroatien skal udarbejde langsigtede planer underbygget af statistikker for, hvordan landet vil opfylde sine forpligtelser i henhold til forfatningsloven om nationale mindretals rettigheder med hensyn til beskæftigelse, og der skal vedtages en plan for, hvordan de mangler, der blev

konstateret i undersøgelsen om mindretals underrepræsentation i den bredere offentlige sektor, skal afhjælpes.

**Afsluttende benchmark 8: Kroatien løser de udestående spørgsmål om flygtnings tilbagevendten.**

Kroatien har delvis gennemført sin handlingsplan vedrørende bolig hjælpsprogrammet for tilbagevendte flygtninge/tidligere lejere. Landet har opfyldt målene for 2008. Kroatien har forbedret behandlingen af appeller vedrørende afviste ansøgninger om genopførelse af boliger. Der er gjort fremskridt med genopbygningen af de resterende ejendomme.

Handlingsplanens mål for 2009 om tilvejebringelse af 2 070 lejligheder er dog ikke nået. Ud af 1 300 til rådighed værende boliger (62,8 %) er kun 1 024 (49,5 %) blevet overdraget, mens 276 ikke er overdraget. Kroatien har ikke gjort fremskridt med at skaffe boliger til andre ansøgere, hvis ansøgning er godtaget, ud over 2009-målet. Der er ikke gjort tilstrækkeligt ved mængden af ophobede appeller (4 000) vedrørende genopførelse af boliger.

Kroatien er nødt til at opfylde 2009-målene fuldt ud og gøre væsentlige fremskridt med at skaffe boliger til ansøgere om bolig hjælp, som ikke indgår i 2009-målet. Kroatien bør også få afviklet ophobningen af eksisterende appeller vedrørende genopførelse af boliger.

**Afsluttende benchmark 9: Kroatien forbedrer beskyttelsen af menneskerettighederne.**

De generelle retsregler til beskyttelse af menneskerettigheder er blevet forbedret, navnlig ved hjælp af klarere forfatningsbestemmelser, som blev vedtaget i juli 2010. Arbejdet med at oplyse politi, anklagemyndighed og domstole om menneskerettighedslovgivningen fortsætter. Landet er i gang med at gennemføre strategien og handlingsplanen for beskyttelse og integration af romaer. Ytringsfriheden bør fortsat sikres.

Kroatien har forbedret adgangen til retlig prøvelse, herunder ved at træffe foranstaltninger til at sikre, at forvaltningsdomstolen ved tiltrædelsen er en domstol med fuld domstolskompetence, og ved at sikre bedre gennemførelse af loven om retshjælp, navnlig ved forenkede procedurer og højere advokathonorarer. Kroatien er begyndt at føre resultatlister over gennemførelsen af loven om forbud mod forskelsbehandling og loven om hadforbrydelser.

Ombudsmandskontoret har dog ikke tilstrækkeligt personale, idet det har fået nye opgaver (f.eks. gennemførelse af loven om forbud mod forskelsbehandling) og nye beføjelser (f.eks. inden for forebyggelse af tortur) uden at få ekstra ressourcer.

Kroatien bliver nødt til at styrke ombudsmandskontoret, navnlig ved at sikre det planlagte ekstra personale og budget, ordentlig opfølgning på ombudsmandens anbefalinger og yderligere fremskridt med gennemførelsen af loven om forbud mod forskelsbehandling og loven om hadforbrydelser.

## 2.4. Samarbejde med Det Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende det Tidligere Jugoslavien

**Afsluttende benchmark 10: Fuldt samarbejde med ICTY er fortsat en forudsætning for, at Kroatien kan gøre fremskridt gennem hele tiltrædelsesprocessen, herunder for at dette kapitel foreløbigt kan afsluttes i overensstemmelse med den forhandlingsramme, som Rådet vedtog den 3. oktober 2005.**

Den kroatiske regerings tværinstitutionelle taskforce er på anmodning af krigsforbrydertribunalets anklagemyndighed begyndt at undersøge nye vigtige veje i sin efterforskning, som skal lokalisere de manglende dokumenter om artilleri eller fastslå, hvad der er blevet af dem. Krigsforbrydertribunalets anklagemyndighed vil aflægge rapport til FN's Sikkerhedsråd i maj 2011.

### 3. KONKLUSION

Kroatien har gjort betydelige fremskridt inden for retsvæsenet og grundlæggende rettigheder. Der er dog stadig meget at gøre, navnlig for at etablere overbevisende lister over resultater inden for retsvæsenet og bekæmpelsen af korruption, for at bekæmpe straffrihed for krigsforbrydelser og løse udestående problemer med tilbagevendte flygtninge.

Kommission vil derfor:

- opfordre Kroatien til forstærke indsatsen for at nå alle afsluttende benchmark i EU's indledende forhandlingsposition for kapitel 23 fra juni 2010, navnlig for at løse de udestående spørgsmål, der er nævnt i denne meddelelse
- fortsat nøje følge Kroatiens fremskridt og støtte Kroatien yderligere i form af teknisk og finansiel bistand for at gøre landet i stand til at nå benchmarkene i dette kapitel.

Så snart Kommissionen har konstateret, at Kroatien har nået alle afsluttende benchmark, vil den indgive en rapport om afsluttende benchmark og et udkast til EU's afsluttende forhandlingsposition til Rådet i overensstemmelse med gældende procedurer.