



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 20.7.2021
SWD(2021) 713 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

**Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito
Capítulo relativo à Croácia**

que acompanha o documento

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito
Situação na União Europeia**

{COM(2021) 700 final} - {SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} -
{SWD(2021) 703 final} - {SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} -
{SWD(2021) 706 final} - {SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} -
{SWD(2021) 709 final} - {SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} -
{SWD(2021) 712 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

RESUMO

O sistema judicial croata tem registado melhorias em termos de redução da duração dos processos e da acumulação de processos em atraso, mas é necessário envidar esforços adicionais para resolver problemas graves de eficiência e qualidade. A prossecução do alargamento das novas ferramentas de comunicação eletrónica nos tribunais tem levado a um aumento gradual da sua utilização. O processo de nomeação em curso do novo presidente do Supremo Tribunal tem gerado controvérsia e dado azo a repetidas declarações públicas depreciativas em relação aos juízes. No contexto da divergência de pontos de vista a respeito do novo presidente do Supremo Tribunal, o Tribunal Constitucional salientou a importância da cooperação entre as autoridades estatais. O Conselho Nacional da Magistratura apresentou uma proposta de reforço da sua função na seleção de juízes — uma questão já suscitada no relatório de 2020 sobre o Estado de direito. Uma série de alegadas infrações éticas e disciplinares de juízes levaram à instauração de processos perante o Conselho Nacional da Magistratura e os Conselhos de Juízes, bem como a um inquérito penal. O nível de perceção da independência judicial continua a ser muito baixo. Subsiste a escassez de recursos humanos no Conselho Nacional da Magistratura e no Conselho dos Procuradores Públicos, ainda que tenha havido um pequeno reforço relacionado com a verificação das declarações de património dos juízes e procuradores públicos recentemente publicadas.

Está em processo de consulta pública uma nova Estratégia de Prevenção da Corrupção para 2021-2030. À semelhança da estratégia anterior, o projeto da proposta de estratégia também prevê o reforço do quadro jurídico de prevenção dos conflitos de interesses, atualmente em fase de elaboração. Estão ainda por adotar códigos deontológicos para os membros do Governo e os deputados ao Parlamento, tendo sido apenas parcialmente regulamentada a prática das «portas giratórias». Continuam por introduzir regras pormenorizadas aplicáveis às atividades lobistas. Embora tenham sido anunciadas alterações do quadro referente à imunidade política dos membros do Governo, as consequentes medidas legislativas ainda estão por tomar. Os procedimentos de adjudicação de contratos continuam a representar um elevado risco de corrupção, tendo sido descobertos diversos casos em virtude de denúncias. Prossegue a ação penal e investigação de casos de corrupção de alto nível, mas, muitas vezes, as condenações tardam em chegar devido à morosidade dos processos.

A Croácia está a atualizar a legislação relativa aos meios de comunicação a fim de transpor a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual, prevendo-se que a revisão da Lei dos meios de comunicação eletrónicos seja adotada ainda em 2021. Subsistem preocupações quanto à independência da Agência para os Meios de Comunicação Eletrónicos, estando previstos, no contexto da revisão da referida lei, novos requisitos em termos das qualificações dos potenciais membros do seu organismo de governação. A Croácia dispõe de um quadro sólido em matéria de transparência das informações sobre a propriedade dos meios de comunicação e planeia introduzir mais melhorias. Embora a publicidade estatal seja parcialmente regulamentada pela Lei dos meios de comunicação eletrónicos, as partes interessadas referem que esta debilita, muitas vezes, a independência política dos órgãos de comunicação economicamente dependentes desse financiamento, nomeadamente a nível local. Está em vigor um quadro jurídico para a proteção dos jornalistas, mas estes continuam a enfrentar ameaças. Em especial, o elevado número de ações judiciais estratégicas contra a participação pública (SLAPP) visando jornalistas continua a ser um motivo de grave preocupação. O acesso à informação é assegurado por lei, mas persistem os atrasos no tratamento dos pedidos dos jornalistas.

No que respeita ao equilíbrio de poderes, embora os processos legislativos incorporem consultas públicas, as partes interessadas consideram que a participação dos cidadãos é mais

formal do que substantiva. A Croácia não declarou o estado de emergência, tendo as medidas relativas à pandemia de COVID-19 assentado na Lei relativa às doenças infecciosas, que foi alterada em duas ocasiões. O Tribunal Constitucional fiscalizou estas medidas, tendo concluído que eram compatíveis com a Constituição e determinado que o Parlamento tem de encontrar formas de garantir o exercício das suas funções durante a pandemia. O acesso da Provedoria de Justiça às informações necessárias para levar a cabo inquéritos ainda tem de ser melhorado. O Plano Nacional para a Criação de um Ambiente propício ao Desenvolvimento da Sociedade Civil 2021-2027 encontra-se na fase de projeto desde 2016 — questão suscitada no relatório de 2020 sobre o Estado de direito.

I. SISTEMA JUDICIAL

A Croácia possui um sistema judicial de três níveis, com tribunais de competência genérica e especializada. Os tribunais de primeira instância de competência genérica, que apreciam processos civis e penais, são compostos por tribunais de comarca (34), ao passo que os tribunais distritais (15) são os tribunais de segunda instância de competência genérica, tendo algumas competências enquanto tribunais de primeira instância. Os tribunais de competência especializada são os nove tribunais de comércio e os quatro tribunais administrativos, em primeira instância, bem como o Tribunal Penal Superior, o Tribunal Superior de Pequena Instância, o Tribunal Superior de Comércio e o Tribunal Superior Administrativo, em segunda instância. O Supremo Tribunal aprecia todos os tipos de processos. O Tribunal Constitucional efetua a fiscalização da constitucionalidade. O Conselho Nacional da Magistratura, um órgão independente, garante a autonomia e a independência do poder judicial¹. A Procuradoria-Geral (DO) é um órgão judicial autónomo e independente que atua como serviço de ação penal, instaura ações judiciais a fim de proteger os bens de domínio público e aplica recursos legais para proteger a Constituição e as leis. Cada Procuradoria-Geral distrital é presidida por um procurador público. O procurador-geral da República preside à Procuradoria-Geral da República da Croácia (DORH), ocupando assim a posição hierárquica mais elevada da magistratura pública. O Conselho dos Procuradores Públicos detém os poderes relativos à nomeação e à carreira dos procuradores públicos e dos procuradores públicos adjuntos, ao passo que os poderes de representação e gestão recaem sobre o procurador-geral da República². O Conselho dos Procuradores Públicos é um órgão independente de gestão autónoma encarregado de assegurar a autonomia e independência do Ministério Público³. A Croácia participa na Procuradoria Europeia (EPPO). A Ordem dos

¹ O Conselho Nacional da Magistratura é um organismo judicial de gestão autónoma composto por 11 membros, dos quais sete juízes eleitos pelos seus pares, dois professores universitários de Direito e dois deputados ao Parlamento, um deles da oposição. Os membros do Conselho são eleitos para um mandato de quatro anos e podem ser reeleitos uma única vez. O Conselho é responsável pela nomeação e destituição dos juízes e presidentes dos tribunais, pela decisão sobre a imunidade, a transferência e as atividades externas dos juízes, pela condução de processos disciplinares e pela decisão sobre a responsabilidade disciplinar dos juízes, pela participação na formação dos juízes e funcionários judiciais, pela adoção de uma metodologia de avaliação dos juízes, pela manutenção dos registos pessoais e pela verificação das declarações de património dos juízes.

² Gráficos 55 a 57, Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019.

³ O Conselho dos Procuradores Públicos é um organismo de ação penal e de gestão autónoma composto por 11 membros, dos quais sete procuradores públicos adjuntos eleitos pelos seus pares, dois professores universitários de Direito e dois deputados ao Parlamento, um deles da oposição. Os membros do Conselho são eleitos para um mandato de quatro anos e podem ser reeleitos uma única vez. O mandato do Conselho inclui a nomeação e demissão, decisões relativas a atividades externas, a participação em ações de formação, decisões relativas à contestação de avaliações, a manutenção de registos individuais e a verificação das declarações de património dos procuradores públicos e procuradores públicos adjuntos, bem como decisões

Advogados da Croácia é uma organização profissional independente de gestão autónoma incumbida dos processos disciplinares relativos aos advogados⁴.

Independência

O nível de perceção da independência do sistema judicial tem seguido uma tendência descendente. O nível de perceção da independência judicial entre o público em geral deteriorou-se em 2021 e continua a ser o mais baixo da UE (a percentagem dos inquiridos que consideram que o nível de independência judicial é «bastante bom» ou «muito bom» diminuiu de 24 % para 17 %)⁵. Entre as empresas, o nível de perceção da independência também é muito baixo e caiu para o nível mais baixo da UE (a percentagem das empresas que consideram que a independência judicial é bastante ou muito boa manteve-se em 16 % e a percentagem das empresas que consideram que a independência judicial é muito má aumentou de 36 % para 43 %)⁶. O Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021 revela uma tendência descendente contínua desde 2016. A principal razão para a perceção de falta de independência dos tribunais e dos juízes invocada pelo público em geral é a perceção de interferência ou pressão do Governo e dos políticos⁷. A realização de inquéritos mais pormenorizados poderá ajudar na resposta a estas questões examinando as razões específicas das diferentes partes interessadas no sistema judicial subjacentes ao nível de perceção da independência judicial continuamente baixo⁸.

O processo de nomeação em curso do novo presidente do Supremo Tribunal tem gerado controvérsia, tendo o Tribunal Constitucional salientado a importância da cooperação entre as autoridades estatais. Em 15 de julho de 2021, terminou o mandato de quatro anos do anterior presidente do Supremo Tribunal. O processo de nomeação do novo presidente levou a uma acesa discussão entre os mais altos representantes das autoridades estatais, inclusivamente tendo sido repetidamente proferidas declarações negativas sobre os juízes do

relativas à transferência, a condução de processos disciplinares e decisões relativas à responsabilidade disciplinar dos procuradores públicos adjuntos.

⁴ A assembleia da Ordem dos Advogados elege, nos termos do Estatuto da Ordem dos Advogados da Croácia, o Tribunal Disciplinar (composto por, no mínimo, cinco membros e incumbido de apreciar as violações mais graves e os recursos contra decisões dos Conselhos Disciplinares) e o Tribunal Disciplinar Superior (composto por, no mínimo, cinco membros e incumbido de apreciar os recursos contra decisões do Tribunal Disciplinar), ao passo que o Conselho Executivo da Ordem dos Advogados elege os Conselhos Disciplinares (compostos por três membros e incumbidos de apreciar as violações menos graves).

⁵ Gráfico 48 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021. O nível de perceção de independência judicial é categorizado da seguinte forma: muito baixo (menos de 30 % dos inquiridos consideram o nível de independência judicial «bastante bom» ou «muito bom»); baixo (entre 30 % e 39 %), médio (entre 40 % e 59 %), elevado (entre 60 % e 75 %) e muito elevado (superior a 75 %).

⁶ Gráfico 50 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

⁷ Gráfico 49 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021. A principal razão indicada pelas empresas é a perceção de interferência ou pressão dos interesses económicos ou de outros interesses específicos, seguida de perto pela perceção de interferência ou pressão do Governo e dos políticos. Gráfico 51 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021. Há que referir que, no período de cinco anos, a percentagem do público em geral e das empresas que referiu estas razões tem continuado a ser a mais elevada na UE em termos comparativos.

⁸ O último inquérito exaustivo dos utentes dos tribunais e dos profissionais da justiça foi realizado em 2015, tendo incidido sobre a acessibilidade dos serviços do tribunal, os serviços de apoio ao utente do tribunal, a condução da audiência, a sentença do tribunal, bem como o serviço prestado pelo advogado. Gráfico 45 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2017. Ver também gráfico 49 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2018, gráfico 42 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019, gráfico 42 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020, e gráfico 37 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021, que mostram que não foram realizados inquéritos entre 2016 e 2019.

Supremo Tribunal e de outros tribunais⁹. De acordo com a Constituição, o presidente do Supremo Tribunal é nomeado pelo Parlamento por proposta do presidente da República¹⁰. A Assembleia Geral do Supremo Tribunal e a comissão parlamentar competente emitem pareceres relativos aos candidatos¹¹. Tal como precisado pelo Tribunal Constitucional, estes pareceres, que têm de ser emitidos para todos os candidatos, não são vinculativos para o presidente da República¹². Em consonância com as alterações aprovadas em 2018¹³, em fevereiro de 2021, o Conselho Nacional da Magistratura transmitiu ao presidente da República as candidaturas dos três candidatos (incluindo a do presidente do Supremo Tribunal em exercício). O presidente da República apresentou uma proposta ao Parlamento de um candidato que não concorrera ao cargo, tendo alegado que as alterações de 2018 da Lei dos Tribunais, que determina o processo de nomeação, são «inconstitucionais»¹⁴. Mais tarde, o Tribunal Constitucional concluiu que as alterações de 2018 respeitavam a Constituição¹⁵. O tribunal precisou que o presidente da República só pode escolher de entre os candidatos que tenham concorrido ao cargo, mas também pode não propor nenhum dos candidatos que tenham concorrido e informar o Parlamento¹⁶. Os candidatos não selecionados podem solicitar a reapreciação da decisão do Parlamento perante o Tribunal Constitucional¹⁷. O tribunal também salientou o requisito constitucional da cooperação entre as autoridades estatais na procura de soluções comuns em conformidade com o Estado de direito e na prevenção de situações desestabilizadoras, as quais prejudicariam o funcionamento do Supremo Tribunal¹⁸. Proferida a sentença do Tribunal Constitucional, o presidente da República solicitou que a abertura de vaga fosse novamente publicada¹⁹. Na sequência do

⁹ Estas declarações foram proferidas por determinados representantes do poder executivo. Em resposta, a Associação de Juízes e o Supremo Tribunal emitiram comunicados de imprensa condenando as declarações, por exemplo, Assembleia Geral do Supremo Tribunal, comunicado de imprensa de 26 de março de 2021; Associação de Juízes, comunicado de imprensa de 29 de abril de 2021; Assembleia Geral do Supremo Tribunal, comunicado de imprensa de 18 de maio de 2021.

¹⁰ Constituição da República da Croácia, artigo 116.º, n.º 2.

¹¹ Constituição da República da Croácia, artigo 116.º, n.º 2.

¹² Acórdão do Tribunal Constitucional de 23 de março de 2021, U-I-1039/2021, ponto 18.1.

¹³ As alterações de 2018 da Lei dos tribunais introduziram o requisito da publicação no Jornal Oficial do anúncio da abertura de vaga para o cargo de presidente do Supremo Tribunal e atribuíram a gestão do processo de nomeação ao Conselho Nacional da Magistratura. Lei dos tribunais, artigos 44.º, 44.º-A e 44.º-B alterados. O Conselho Nacional da Magistratura publica no seu sítio Web os currículos dos candidatos e os programas de trabalho do Supremo Tribunal por eles apresentados. Posteriormente, o Conselho transmite as candidaturas ao Gabinete do Presidente da República, que solicita os pareceres relativos aos candidatos dos juízes da Assembleia Geral do Supremo Tribunal e da comissão parlamentar competente. Convém referir que o Conselho Nacional da Magistratura desempenha uma função meramente administrativa no processo de nomeação e não dá o seu parecer relativamente aos candidatos nem os seleciona.

¹⁴ Gabinete do Presidente da República, comunicado de imprensa de 8 de março de 2021. Numa entrevista anterior, o presidente da República afirmou que não pretendia propor nenhum dos três candidatos, já que tal «divergiria de modo grave dos usos constitucionais». Declarou ainda que «a lei que atribui ao Conselho Nacional da Magistratura uma função [no processo de nomeação] é inútil» e que não selecionaria um candidato entre os juízes do Supremo Tribunal.

¹⁵ Acórdão do Tribunal Constitucional de 23 de março de 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21. A iniciativa da fiscalização da constitucionalidade partiu de um cidadão.

¹⁶ Acórdão do Tribunal Constitucional de 23 de março de 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, pontos 18.2, 18.2.1. O tribunal precisou que o Conselho Nacional da Magistratura só deveria transmitir ao presidente da República as candidaturas válidas e que preencham os critérios legais (ponto 18.1.). O tribunal também salientou que, de acordo com as alterações de 2018, o Conselho está obrigado a nomear como juiz, à margem dos processos habituais de ingresso na carreira, o novo presidente do Supremo Tribunal, caso essa pessoa não tenha sido juiz anteriormente. (ponto 18.2.6.).

¹⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional de 23 de março de 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, ponto 18.2.6.

¹⁸ Acórdão do Tribunal Constitucional de 23 de março de 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, ponto 18.2.1.

¹⁹ Gabinete do Presidente da República, comunicado de imprensa de 25 de março de 2021.

anúncio, em junho de 2021, o presidente da República propôs ao Parlamento um dos cinco candidatos a concurso (não tendo concorrido nenhum juiz do Supremo Tribunal), mas o Parlamento não o nomeou²⁰. Em 7 de julho de 2021, o Conselho Nacional da Magistratura publicou a abertura de vaga pela terceira vez. Uma vez que o novo presidente do Supremo Tribunal não foi nomeado antes do termo do mandato do anterior presidente, o cargo será desempenhado, potencialmente por um período prolongado, pelo vice-presidente do Supremo Tribunal²¹. Tendo em conta que o candidato a presidente do Supremo Tribunal também poderia ser ao mesmo tempo nomeado como novo juiz (se ainda não o fosse), convém referir que, de acordo com as recomendações do Conselho da Europa relativas aos processos de seleção de juízes, quando as disposições constitucionais ou outras disposições jurídicas determinem que cabe ao chefe de Estado, ao Governo ou ao poder legislativo tomar as decisões, a autoridade responsável pela nomeação deve seguir, na prática, o parecer de uma autoridade independente e competente cujos membros provenham de forma substancial do poder judicial (neste caso a Assembleia Geral do Supremo Tribunal)²².

O Conselho Nacional da Magistratura apresentou propostas no sentido de reforçar a sua função na seleção de juízes. O Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito constatou que o Conselho Nacional da Magistratura e o Conselho dos Procuradores Públicos enfrentam dificuldades na sequência de alterações que reduziram o seu papel na seleção dos juízes e dos procuradores²³. No que respeita aos juízes, as alterações de 2018 reduziram o número de pontos que o Conselho Nacional da Magistratura pode atribuir aos candidatos com base na entrevista, reduzindo a possibilidade de o Conselho diferenciar os candidatos²⁴. Em março de 2021, o Conselho Nacional da Magistratura realizou uma análise das disposições legislativas em matéria de seleção dos juízes e propôs alterações às mesmas²⁵. O Conselho salientou que

²⁰ A Assembleia Geral do Supremo Tribunal não emitiu um parecer positivo em relação a nenhum deles. Supremo Tribunal, Comunicado de imprensa de 18 de maio de 2021. Em 8 de junho de 2021, após a apresentação dos seus programas de trabalho para o Supremo Tribunal perante a Comissão Parlamentar do Poder Judicial, nenhum dos quatro candidatos remanescentes (um dos candidatos retirara a sua candidatura) recebeu a maioria dos votos dos membros da Comissão. Em 25 de junho de 2021, o candidato proposto não recebeu a maioria necessária no plenário do Parlamento.

²¹ Lei dos Tribunais, artigo 44.º-C. O processo de nomeação está envolto em controvérsia e já levou à publicação de dois anúncios públicos sucessivos, podendo prolongar-se ainda mais se não houver acordo no Parlamento.

²² CM/Rec(2010)12, n.º 47. Ao abrigo do direito da UE, a participação de um organismo como o conselho da magistratura no processo de nomeação judicial pode contribuir para tornar o processo mais objetivo limitando a margem de apreciação do poder executivo no que respeita a essas nomeações, desde que tal conselho seja suficientemente independente. Acórdão do Tribunal de Justiça da UE nos processos C-824/18 AB *et al.*, n.ºs 124 a 127, e jurisprudência citada.

²³ Alteração de 2018 da Lei do Conselho Nacional da Magistratura.

Os cargos de magistrado e de procurador são preenchidos através de um processo baseado no mérito, em função de um sistema de pontuação que tem em conta dois elementos. O primeiro é a pontuação final do candidato na Escola Nacional da Magistratura ou na Escola Nacional de Procuradores Públicos ou, em caso de nomeação de um magistrado titular para outro tribunal, a avaliação do desempenho judiciário. O segundo elemento é a entrevista perante o respetivo Conselho. Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 3 e 4.

²⁴ Além disso, as alterações limitaram a escolha dos candidatos que o Conselho pode entrevistar. As consequências destas alterações manifestaram-se em alguns procedimentos de nomeação em 2019 e 2020: com efeito, os Conselhos tiveram dificuldade em evitar que o processo de nomeação se resumisse a uma mera contagem mecânica de pontos. Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 4.

²⁵ O Conselho Nacional da Magistratura propôs uma alteração da Lei do Conselho Nacional da Magistratura no sentido de, nomeadamente, aumentar o número de pontos a atribuir após a entrevista com o candidato até ao

as atuais disposições relativas à atribuição de pontos aos candidatos no processo de seleção comprometiam a sua capacidade de atuar enquanto organismo independente e autónomo incumbido de assegurar a independência do poder judicial. De acordo com o Conselho, o sistema atual, em que os pontos obtidos na Escola Nacional da Magistratura são decisivos na seleção dos juízes, deixa o Conselho sem uma função significativa ou influência nessa seleção. As novas propostas ponderam a melhor forma de reforçar a função do Conselho no processo de seleção. O Conselho também propôs uma remodelação do quadro de processos disciplinares dos juízes, em especial, no que respeita aos prazos. A este respeito, os recursos à disposição do Conselho Nacional da Magistratura e do Conselho dos Procuradores Públicos são elementos importantes para melhorar a qualidade do trabalho de ambos.

O Conselho Nacional da Magistratura e o Conselho dos Procuradores Públicos receberam recursos suplementares para verificarem as declarações de património dos juízes e procuradores públicos recentemente publicadas. Em janeiro de 2021, as declarações de património dos juízes e procuradores públicos foram publicadas na Internet e postas à disposição do público²⁶. O relatório de 2020 sobre o Estado de direito constatou que seria necessário dispor de ferramentas eletrónicas e recursos humanos adequados para assegurar que o Conselho Nacional da Magistratura e o Conselho de Procuradores Públicos conseguissem verificar rápida e eficazmente as declarações, se possível ainda antes da sua publicação em linha. Ambos os Conselhos começaram a tomar medidas a fim de permitir a ligação dos seus sistemas informáticos às bases de dados das autoridades competentes²⁷. No entanto, quando estabelecida, a ligação dos Conselhos a estas bases de dados permitiria uma verificação mais eficiente do património²⁸. Tal como referido no Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, estes sistemas informáticos não detetam automaticamente incoerências entre o património declarado e efetivo dos juízes e dos procuradores. Em abril de 2021, os Conselhos receberam três funcionários (um deles foi transferido para o Conselho dos Procuradores Públicos e outros dois, para o Conselho Nacional da Magistratura), transferidos temporariamente do Ministério da Justiça e da Administração Pública, para ajudar na verificação manual das declarações de património²⁹. A implantação de uma solução informática automatizada para ambos os Conselhos, que visa a comparação automática de dados, está prevista para o final de 2021. Só estão previstas para 2024 novas melhorias da solução informática de ambos os Conselhos e da Comissão para a Resolução de Conflitos de

nível existente antes da alteração de 2018 e no sentido de rever as disposições relativas aos candidatos que podem ser convidados para uma entrevista. informações recebidas no contexto da visita à Croácia.

²⁶ O sistema alterado de apresentação, elaboração, controlo e publicação de relatórios relativos ao património dos juízes, procuradores públicos e procuradores públicos adjuntos (declarações de património) foi introduzido na legislação em 2018. Os juízes e procuradores públicos estão obrigados a apresentar as respetivas declarações de património em formato eletrónico e os dados relativos ao seu património são públicos, sendo publicados nos sítios Web dos Conselhos, no respeito das regras de proteção dos dados. Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 3-5, 17 e 18.

²⁷ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 3 e 17. Para obter acesso às bases de dados de outras instituições (por exemplo, administração fiscal, Agência Financeira, Ministério dos Transportes, Ministério da Agricultura, registo cadastral), ambos os Conselhos terão de celebrar acordos com cada instituição que especifiquem que tipo de informação será partilhada e incluam disposições em matéria de proteção de dados.

²⁸ Informações recebidas no contexto da visita à Croácia.

²⁹ Em fevereiro de 2021, o Ministério da Justiça e da Administração Pública realizou uma reunião trilateral com os representantes da Comissão para a Resolução de Conflitos de Interesses e do Conselho Nacional da Magistratura, com o objetivo de partilhar experiências na implantação de aplicações de tecnologias da informação e comunicação (TIC). Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 18.

Interesses (que têm utilizado a mesma solução desde 2018)³⁰, em consonância com o plano nacional de recuperação e resiliência.

O Conselho Nacional da Magistratura, os Conselhos dos Juízes e as autoridades responsáveis pelas investigações têm reagido a uma série de alegadas infrações éticas e disciplinares por parte dos juízes. No início de 2021, foram amplamente noticiados na imprensa e debatidos em público diversos factos envolvendo juízes que, alegadamente, ocorreram em 2020 e 2021. Um dos casos envolveu cinco juízes que alegadamente violaram as restrições impostas em resultado da pandemia de COVID-19. O presidente do Supremo Tribunal instaurou um processo por violação do Código de Ética Judicial³¹. Em março, um Conselho de Juízes concluiu pela existência de uma violação relativamente a um dos juízes, tendo outro Conselho concluído que não houve violação por parte dos restantes quatro juízes. Em 13 de maio de 2021, na apreciação de um recurso contra as cinco decisões, o Conselho de Ética decidiu que os cinco juízes violaram o Código de Ética Judicial ao não cumprirem as restrições impostas em resultado da pandemia de COVID-19³². O segundo caso envolvia alegadas violações da imparcialidade e ofertas inadequadas do suspeito num processo penal (uma figura pública de destaque) a juízes responsáveis pela prolação da decisão. Neste caso, o presidente do tribunal competente instaurou um processo disciplinar perante o Conselho Nacional da Magistratura. Os processos relativos aos juízes, incluindo processos penais, ainda estão em curso³³. Os conselhos dos juízes nos tribunais decidem sobre as violações do Código de Ética Judicial por parte dos juízes nos tribunais em causa³⁴. A decisão pode ser objeto de recurso perante o Conselho de Ética, um painel de juízes selecionados pelos presidentes de todos os conselhos dos juízes³⁵. As decisões relativas a sanções disciplinares impostas aos juízes são tomadas pelo Conselho Nacional da Magistratura, podendo ser objeto de recurso perante o Tribunal Constitucional³⁶.

Qualidade

A utilização de ferramentas de comunicação eletrónica nos tribunais está a aumentar gradualmente³⁷. De acordo com o Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021; TIC para a gestão de processos e a comunicação eletrónica entre os tribunais e as partes estão entre as menos desenvolvidas na UE³⁸. No que respeita à utilização das TIC na gestão dos processos, está em curso a implantação do sistema *e-File* nos últimos tribunais, prevendo-se que entre

³⁰ Anunciada no Plano Nacional de Recuperação e Resiliência apresentado pelo Governo croata em 18 de maio de 2021.

³¹ Supremo Tribunal, pedido de 5 de março de 2021 do presidente do Supremo Tribunal.

³² O Conselho de Ética do Supremo Tribunal da República da Croácia proferiu a sua decisão relativa às queixas dos juízes no processo de apreciação da existência de uma violação do Código de Ética Judicial, comunicado de imprensa de 31 de maio de 2021.

³³ Em 9 de junho de 2021, três juízes foram detidos por alegados crimes de corrupção. Convém referir que o presidente do tribunal competente também solicitou a realização de uma verificação de segurança relativamente aos juízes responsáveis por processos de corrupção e criminalidade organizada no tribunal.

³⁴ A decisão que determina a existência de uma violação de ética é introduzida no processo individual dos juízes e transmitida ao presidente do tribunal competente.

³⁵ Lei dos Tribunais, artigos 106.º, 107.º e 107.º-A.

³⁶ Lei do Conselho Nacional da Magistratura, artigos 62.º a 79.º. Para uma comparação das autoridades envolvidas nos processos disciplinares relativos aos juízes em todos os Estados-Membros, ver gráficos 52 e 53 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2020.

³⁷ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 4.

³⁸ Gráficos 40 a 47 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

em funcionamento até ao final de 2021³⁹. No que respeita às ferramentas de comunicação eletrónica, procedeu-se à implantação do sistema *e-Communication*, que permite a partilha de documentos com o tribunal por via eletrónica, nos tribunais de comércio, distritais e de comarca, no Tribunal Superior de Comércio e no Supremo Tribunal (apenas para processos civis). Atualmente, os principais utilizadores deste sistema são advogados, notários, peritos, avaliadores e intérpretes, bem como administradores de insolvência⁴⁰. A utilização do sistema *e-Communication* aumentou durante o ano de 2020, após a lei ter imposto a utilização de comunicações eletrónicas às pessoas coletivas (as pessoas singulares continuam a poder utilizar documentos em suporte de papel)⁴¹. No entanto, ainda existe margem para melhorias, em especial em processos penais: embora existam condições técnicas para a comunicação entre os procuradores públicos e os tribunais, será necessário efetuar alterações ao Código de Processo Penal, previstas para 2022⁴². No que respeita à comunicação eletrónica entre os procuradores públicos e a polícia, foi realizado um teste de ensaio. A polícia tem transmitido aos tribunais os despachos de acusação em processos relativos a contravenções, mas, para que os tribunais possam comunicar eletronicamente com a polícia, será necessário efetuar alterações legislativas. A publicação das sentenças dos tribunais de primeira e segunda instância continua a ser muito limitada⁴³. Está prevista uma modernização do sistema e-File até 2023⁴⁴ com um módulo especial de anonimização, permitindo a publicação dos acórdãos num portal acessível ao público e pesquisável⁴⁵.

Houve um reforço temporário no Conselho Nacional da Magistratura e no Conselho dos Procuradores Públicos, mas subsiste a escassez de recursos humanos. Tal como referido no Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito, o Conselho Nacional da Magistratura e o Conselho de Procuradores Públicos dispõem de poderes consideráveis⁴⁶, mas a sua capacidade administrativa continua a ser muito limitada⁴⁷, não tendo a sua situação melhorado significativamente. Embora ambos os conselhos tenham formalmente recebido mais recursos financeiros em 2020 (um aumento de 25 % para o Conselho Nacional da Magistratura e de 40 % para o Conselho dos Procuradores Públicos, em comparação com 2019), as restrições relacionadas com a pandemia de COVID-19 adiaram a utilização destes recursos para contratar mais pessoal. Até ao momento, só houve um reforço temporário nos conselhos para proceder à verificação das declarações de património dos juízes e procuradores públicos⁴⁸.

Entrou em funcionamento o novo Tribunal Penal Superior, um tribunal de recurso especializado em processos penais. Em janeiro de 2021, entrou em funcionamento o novo

³⁹ Em quatro tribunais administrativos de primeira instância e no Tribunal Superior Administrativo. Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 9.

⁴⁰ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 8.

⁴¹ No final de 2020, aproximadamente 49 % dos documentos nos tribunais de comércio e 26 % dos documentos nos tribunais de comarca foram transmitidos e recebidos por via eletrónica. Informações recebidas no contexto da visita à Croácia.

⁴² Anunciada no Plano Nacional de Recuperação e Resiliência apresentado pelo Governo croata em 18 de maio de 2021.

⁴³ Gráfico 46 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021. Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 6 e 7.

⁴⁴ Anunciada no Plano Nacional de Recuperação e Resiliência apresentado pelo Governo croata em 18 de maio de 2021.

⁴⁵ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 8 e 9.

⁴⁶ Ver notas 1 e 3 acima.

⁴⁷ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 4 e 5.

⁴⁸ Ver secção acima relativa à independência.

Tribunal Penal Superior, um tribunal especializado com competência para conhecer de recursos contra decisões proferidas pelos tribunais distrais (atuando como tribunais penais de primeira instância ou de segunda instância)⁴⁹. O tribunal entrou em funcionamento na sequência do acórdão do Tribunal Constitucional no qual este conclui que o Tribunal Penal Superior não põe em causa a posição constitucional do Supremo Tribunal⁵⁰. Foi dotado dos necessários quadros profissionais e administrativos e dos espaços de audiência devidamente equipados. O Conselho Nacional da Magistratura nomeou 11 dos 15 juízes, tal como determinado por decisão do ministro da Justiça e da Administração Pública para este tribunal, bem como o novo presidente do tribunal⁵¹. Conforme previsto, o novo tribunal deverá aliviar a carga do Supremo Tribunal enquanto tribunal de segunda instância, permitindo ao Supremo Tribunal concentrar-se nas questões jurídicas nos processos penais, atuando enquanto tribunal de terceira instância.

Eficiência

A acumulação de processos em atraso e a duração dos processos diminuiram nos tribunais de segunda instância e aumentaram na maior parte dos tribunais de primeira instância, permanecendo entre os mais consideráveis na UE⁵². A pandemia de COVID-19 e os grandes terremotos em Zagrebe e Petrinja afetaram negativamente a eficiência dos tribunais de primeira instância, sobretudo devido ao adiamento das audiências, ao passo que os tribunais de segunda instância e o Supremo Tribunal, que funcionam principalmente à base de processos escritos, continuaram a melhorar a eficiência⁵³. Em 2020, a duração média dos

⁴⁹ Código de Processo Penal, artigo 490.º: 1) Só é permitido o recurso contra uma decisão em segunda instância perante um tribunal de terceira instância se: 1. O tribunal de segunda instância tiver imposto uma pena de prisão de longo prazo ou tiver confirmado um veredito em primeira instância que tenha imposto tal pena; 2. O tribunal de segunda instância tiver anulado o veredito em primeira instância que iliba o arguido e proferido um veredito de culpado.

⁵⁰ O pedido de fiscalização da constitucionalidade alegava, nomeadamente, que a Lei dos Tribunais e do Código de Processo Penal reduzia de modo inconstitucional a competência do Supremo Tribunal enquanto tribunal de terceira instância e suprimia de modo inconstitucional a sua competência enquanto tribunal de segunda instância. O Tribunal Constitucional concluiu que o poder legislativo tinha uma margem de apreciação para decidir qual o tribunal que conhece de cada tipo de questão. Afirmou, igualmente, que as medidas tomadas pelo Supremo Tribunal para assegurar a coerência da jurisprudência não serão postas em causa, em especial, se o Supremo Tribunal também convidar o presidente do Tribunal Penal Superior para participar nas suas reuniões de coerência da jurisprudência (ao abrigo do artigo 27.º da Lei dos Tribunais). Acórdão do Tribunal Constitucional de 3 de novembro de 2020, U-I-4658/2019.

⁵¹ Os restantes quatro candidatos à posição de juiz não receberam votos suficientes no Conselho Nacional da Magistratura, não tendo sido republicado o anúncio de abertura de vaga devido, nomeadamente, ao facto de o número de processos perante o tribunal ser atualmente baixo.

⁵² Gráficos 6 a 19 do Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2021.

⁵³ Em 2 de novembro de 2020, o presidente do Supremo Tribunal emitiu uma instrução dirigida aos presidentes dos tribunais no sentido de organizar o trabalho de acordo com dois modelos. De acordo com o modelo A, os tribunais de primeira instância atuam em todos os tipos de processos da sua competência, em conformidade com as medidas epidemiológicas e tendo vista a redução do número de pessoas nos edifícios dos tribunais, limitando-se as atividades no exterior às urgentes. É recomendada a utilização do sistema *e-Communication*, bem como o recurso a ferramentas de videoconferência/audiokonferência na realização de audiências nos tribunais de segunda instância. De acordo com o modelo B, utilizado após aprovação do presidente do Supremo Tribunal em caso de evolução desfavorável da situação epidemiológica, os tribunais de primeira instância só atuam em processos urgentes e só os juízes aos quais esses processos tenham sido atribuídos se deslocam ao tribunal. As audiências relativas a todos os outros processos são adiadas por 14 dias. As atividades no exterior do edifício do tribunal são suspensas. Nos tribunais de segunda instância, o presidente determina o calendário das audiências, sendo recomendada a utilização de ferramentas de videoconferência/audiokonferência. Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 14.

processos nos tribunais de primeira instância continuou a estar entre as maiores da UE. Na maior parte dos casos, aumentou, chegando a 1 000 dias nos processos litigiosos em matéria comercial (735 em 2019) e 705 dias em processos penais nos tribunais de comarca (691 em 2019), mas diminuiu para 826 dias (854 em 2019) nos processos litigiosos em matéria cível⁵⁴. A duração média dos processos perante os tribunais distritais diminuiu, na maior parte dos casos, tendo os processos litigiosos em matéria cível em segunda instância durado em média apenas 233 dias (258 em 2019) e os processos penais, 804 dias (930 em 2019). Nos tribunais de primeira instância, a acumulação de processos em atraso em 2020 diminuiu 13 % nos processos em matéria comercial (em comparação com 2019), mas aumentou 15 % nos processos litigiosos em matéria cível, 12 % nos processos administrativos e 9 % nos penais. Quanto aos processos perante os tribunais distritais em segunda instância, a acumulação de processos em atraso diminuiu 22 % nos processos litigiosos em matéria cível e 9 % nos processos penais. A duração e a acumulação de processos em atraso em matéria comercial e civil no Tribunal Superior de Comércio e no Supremo Tribunal, respetivamente, diminuíram ainda mais. No início de 2021, o Ministério da Justiça e da Administração Pública começou a elaborar planos de ação para melhorar a eficiência do funcionamento dos tribunais, prevendo o desenvolvimento de um plano adaptado a cada domínio da justiça e a cada tribunal especializado⁵⁵.

II. COMBATE À CORRUPÇÃO

O Ministério da Justiça e da Administração Pública é o organismo central de prevenção da corrupção, dispondo de uma unidade específica para a coordenação da execução das estratégias de combate à corrupção e dos respetivos planos de ação. Atua igualmente como organismo central para o intercâmbio de dados sobre a repressão da corrupção. O Conselho para a Prevenção da Corrupção (um órgão consultivo do Governo composto por representantes de instituições públicas e de organizações não governamentais) e o Conselho Nacional para o Acompanhamento da Execução da Estratégia de Combate à Corrupção apresentam um relatório ao Parlamento duas vezes por ano. O Gabinete para a Prevenção da Corrupção e da Criminalidade Organizada (USKOK) é a procuradoria especializada responsável em matéria de crimes de corrupção e o Serviço Nacional de Polícia para a Prevenção da Corrupção e da Criminalidade Organizada (PNUSKOK) é o departamento especializado da polícia responsável pela prevenção, deteção e investigação de crimes complexos relacionados com a corrupção. O novo Tribunal Penal Superior entrou em funcionamento em 2021 enquanto tribunal de segunda instância nos processos de corrupção instaurados pelo USKOK⁵⁶. O Gabinete do Provedor de Justiça está a desenvolver a sua nova incumbência relativa à gestão das denúncias efetuadas pelos denunciantes.

A perceção de especialistas e quadros empresariais é de que os níveis de corrupção no setor público permanecem elevados. No Índice de Perceção da Corrupção de 2020 da Transparência Internacional, a Croácia obteve 47/100, ocupando a 18.^a posição na União Europeia e a 63.^a a nível mundial⁵⁷. Esta perceção deteriorou-se⁵⁸ nos últimos cinco anos⁵⁹.

⁵⁴ Dados relativos a 2020, Ministério da Justiça.

⁵⁵ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 11.

⁵⁶ Para mais informações sobre o funcionamento do Tribunal Penal Superior e o acórdão do Tribunal Constitucional de 3 de novembro de 2020, U-I-4658/2019, ver secção acima relativa à qualidade do sistema judicial.

⁵⁷ Transparência Internacional, Índice de Perceção da Corrupção de 2020 (2021), p. 2 e 3. O nível de perceção da corrupção é categorizado da seguinte forma: baixo (a perceção de especialistas e quadros empresariais

A nova Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030 encontra-se na fase de consulta pública, tendo a anterior expirado. A decisão de iniciar o processo de elaboração da nova estratégia foi adotada em 19 de novembro de 2020⁶⁰. Após uma consulta interna, o projeto da proposta de estratégia foi publicado para consulta pública⁶¹. A nova estratégia será completada por planos de execução de três em três anos. Prevê-se que o primeiro plano de execução abranja o triênio 2022-2024, cuja elaboração só será iniciada após a adoção da estratégia⁶². De acordo com as autoridades, a abrangente Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030 terá como objetivo dar resposta a um amplo leque de questões por resolver identificando os domínios específicos de corrupção que carecem de um reforço, conforme sublinhado por recomendações internacionais⁶³. Os principais domínios serão a prevenção⁶⁴, o reforço do quadro institucional e jurídico de combate à corrupção, a sensibilização para a nocividade da corrupção junto do público em geral, o reforço da transparência do trabalho dos organismos públicos e a melhoria dos sistemas de integridade em numerosos domínios prioritários⁶⁵.

O quadro institucional de combate à corrupção foi objeto de uma reorganização institucional para aumentar a eficiência. Em 22 de julho de 2020, o Ministério da Justiça e o Ministério da Administração Pública fundiram-se no Ministério da Justiça e da Administração Pública⁶⁶. Esta nova estrutura visa melhorar os esforços do setor para a prevenção da corrupção, que inclui atualmente duas novas unidades organizacionais⁶⁷. Além disso, o Conselho de Prevenção da Corrupção inclui atualmente representantes da Comissão Nacional de Eleições, do Provedor de Justiça e dos Serviços Nacionais Centrais para o Desenvolvimento da Sociedade Digital. Recentemente, houve um ligeiro aumento dos recursos humanos e financeiros⁶⁸. No entanto, a Comissão para a Resolução de Conflitos de Interesses dispõe de um número limitado de pessoal⁶⁹.

sobre o nível de corrupção no setor público regista uma pontuação superior a 79); relativamente baixo (pontuação entre 79-60), relativamente elevado (pontuação entre 59-50) e elevado (pontuação inferior a 50).

⁵⁸ Em 2015, a pontuação foi de 51 e, em 2020, de 47. Considera-se que o nível de corrupção aumenta/diminui significativamente quando há uma variação da pontuação superior a 5 pontos, que melhora/piora quando a pontuação varia entre 4 e 5 pontos e que se mantém relativamente estável quando varia entre 1 e 3 pontos nos últimos cinco anos.

⁵⁹ Os dados do Eurobarómetro sobre a perceção da corrupção e a experiência dos cidadãos e das empresas registados no ano transato são atualizados de dois em dois anos. O conjunto de dados mais recente é o Eurobarómetro Especial n.º 502 (2020) e o Eurobarómetro Flash n.º 482 (2019).

⁶⁰ Estratégia de Combate à Corrupção 2015-2020.

⁶¹ O projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030 foi publicado no portal de consulta pública do Governo.

⁶² Contributo por escrito do Governo croata para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 12.

⁶³ Lista de recomendações internacionais mencionadas no projeto de Estratégia de Combate à Corrupção, p. 6.

⁶⁴ A Estratégia de Combate à Corrupção 2015-2020 centrava-se na prevenção, ver Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 9.

⁶⁵ Projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, p. 5.

⁶⁶ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 15.

⁶⁷ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 15. As duas novas unidades são: o serviço de planeamento estratégico, de implantação da coordenação dos documentos nacionais e de sensibilização do público; e o serviço de cooperação internacional e de desenvolvimento e melhoria do quadro normativo.

⁶⁸ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 15.

⁶⁹ Informações transmitidas pela Comissão para a Resolução de Conflitos de Interesses no contexto da visita à Croácia.

O quadro legislativo de combate à corrupção continua por reformar. A abolição da imunidade política dos membros do Governo foi anunciada no Programa do Governo 2020-2024⁷⁰, mas, até ao momento, as regras mantêm-se inalteradas tal como constam do artigo 34.º da Lei do Governo, que prevê a imunidade pelos crimes puníveis com penas de prisão até cinco anos. O Código Penal pune o suborno com penas de prisão até dez anos, sendo as mesmas disposições igualmente aplicáveis aos funcionários estrangeiros⁷¹. O atual projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, em fase de consulta pública, prevê metas específicas para melhorar o quadro de combate aos subornos em transações comerciais internacionais⁷². Neste contexto, o projeto de estratégia propõe o reforço do quadro legislativo em matéria de imunidade dos membros do Governo excluindo a imunidade por crimes de corrupção, tal como também recomendado pelo Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO)⁷³.

Prossegue a ação penal e investigação de casos de corrupção de alto nível, mas, muitas vezes, as condenações tardam em chegar devido à morosidade dos processos. Manteve-se a tendência positiva em matéria de investigação e ação penal relativas à corrupção, inclusivamente a nível local⁷⁴. Em 2020, a Procuradoria-Geral deduziu acusação contra 84 pessoas (109 em 2019). No mesmo período, os tribunais proferiram acórdãos relativos a 92 pessoas, 78 das quais foram condenadas (85 %). No que respeita às penas por crimes de corrupção, 31 pessoas receberam pena de prisão (para 12 delas a pena de prisão foi substituída pela prestação de trabalho a favor da comunidade) e 47 pessoas receberam penas condicionais. Em 2020, a duração dos inquéritos conduzidos pelos procuradores públicos no Gabinete para a Prevenção da Corrupção e da Criminalidade Organizada aumentou (devido à complexidade dos casos e à pandemia de COVID-19). Só em aproximadamente 28 % dos processos é que o inquérito foi concluído no prazo de seis meses (90 % em 2019). Em aproximadamente 35 % dos processos, o inquérito demorou até um ano, ao passo que, nos restantes 35 %, o inquérito demorou 18 meses ou mais. Assim que os processos chegam aos tribunais, diversos casos de grande corrupção enfrentam um processo moroso que adia a prolação das decisões⁷⁵. Não foram tomadas medidas nítidas para resolver a ineficiência do sistema judicial referida no Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito. Para dar resposta a esta questão, o projeto da estratégia estabelece o objetivo de melhorar o quadro jurídico da

⁷⁰ Governo da República da Croácia, Programa de Governo 2020-2024, p. 45. O Plano das Atividades Legislativas do Governo para 2021 contém, no quarto trimestre, uma referência ao processo dos organismos de trabalho respeitante às alterações. A lei visaria a abolição da imunidade dos membros do Governo por crimes de corrupção que fossem objeto de ação penal *ex officio*.

⁷¹ Os artigos 293.º e 294.º criminalizam o suborno, mas não é feita uma referência clara aos funcionários estrangeiros. O artigo 89.º, n.º 3, do Código Penal define o que se entende por «funcionário». OCDE, *Foreign Bribery Offence and its Enforcement in Eastern Europe and Central Asia* (não traduzido para português), 2016, p. 69.

⁷² Projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, p. 30.

⁷³ GRECO, Quinto ciclo de avaliações — Relatório de avaliação, 6 de dezembro de 2019, n.º 99.

⁷⁴ Em 2020, o Ministério Público recebeu queixas-crime relativamente a 1 230 alegados suspeitos de crimes de corrupção, representando 72 % do total de queixas-crime recebidas pelo USKOK (em 2019, houve 1 003 suspeitos, que representavam 73 % do total das queixas). Houve, portanto, um aumento de 20 % do número de alegados suspeitos em comparação com os últimos anos. Refira-se que mais de 90 % destas queixas foram rejeitadas, tendo sido, na maior parte, apresentadas por cidadãos. Ministério Público, Relatório relativo a 2020, 29 de abril de 2021, p. 187 e 188.

⁷⁵ Em 2020, a duração média dos processos penais em primeira instância foi de 733 dias nos tribunais de comarca e 804 dias nos tribunais distritais (que conhecem de processos penais graves). Dados do Ministério da Justiça e da Administração Pública. No que respeita aos processos de corrupção, um dos exemplos referido é o processo Fimi-media, que está em curso há 11 anos.

ação penal relativa aos crimes de corrupção com o objetivo de acelerar as ações judiciais⁷⁶. Quanto aos recursos disponíveis atualmente, o USKOK referiu as dificuldades no recrutamento de novos procuradores públicos, havendo candidatos que não preenchem os requisitos em matéria de qualificações⁷⁷. Tanto o USKOK como o PNUSKOK referiram que a cooperação em matéria de investigação e ação penal relativas a crimes de corrupção está a correr bem. As autoridades nacionais referiram que os recursos disponíveis são considerados suficientes, sendo disponibilizadas na Internet formações especializadas de combate à corrupção. Foram identificadas insuficiências quanto à disponibilidade de equipamento para realizar atividades de investigação complexas⁷⁸. De acordo com o projeto da estratégia, o PNUSKOK beneficiará de um esforço de digitalização e renovação tanto a nível nacional como local⁷⁹.

Realizaram-se progressos limitados no reforço do quadro jurídico de prevenção de conflitos de interesses desde o Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito⁸⁰. No relatório de 2020 sobre o Estado de direito, concluiu-se que o quadro jurídico em matéria de conflitos de interesses carece de melhorias no que respeita à sua aplicação, bem como de melhorias destinadas a assegurar que a Comissão para a Resolução de Conflitos de Interesses dispõe de poderes suficientes para impor sanções dissuasivas e desempenhar a sua função essencial de prevenção⁸¹. Embora o quadro jurídico relativo aos conflitos de interesses não tenha sido alterado, o projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030 assume um compromisso de melhorá-lo, dando alguns detalhes sobre o que tal compreenderia⁸². As decisões da Comissão para a Resolução de Conflitos de Interesses têm sido objeto de diversos acórdãos dos tribunais administrativos e do Tribunal Constitucional⁸³. Por exemplo, em 12 de setembro de 2019, no que respeita aos poderes conferidos à Comissão ao abrigo do artigo 5.º da Lei de Prevenção de Conflitos de Interesses, o Tribunal Superior Administrativo confirmou a prática da Comissão e as sanções que aplicara. Em 10 de dezembro de 2020, o Tribunal Superior Administrativo proferiu um acórdão relativo a um recurso e, fazendo referência às disposições do artigo 5.º da Lei de Prevenção de Conflitos de Interesses, concluiu que a Comissão para a Resolução dos Conflitos de Interesses não tem poderes para sancionar uma mera violação dos princípios de conduta dos funcionários públicos⁸⁴. A questão diz respeito à interpretação do artigo 5.º⁸⁵ e a possibilidade de a Comissão impor sanções a funcionários públicos apenas com base nesta disposição⁸⁶. As ramificações deste

⁷⁶ Projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, p. 32.

⁷⁷ Informações prestadas pelo USKOK no contexto da visita à Croácia. Por exemplo, falta de suportes lógicos especializados, ferramentas forenses para investigação de equipamento eletrónico.

⁷⁸ Informações prestadas pelo PNUSKOK no contexto da visita à Croácia.

⁷⁹ Projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, p. 36.

⁸⁰ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 10.

⁸¹ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 10.

⁸² Projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, p. 44 e 45.

⁸³ Por exemplo, acórdão do Tribunal Constitucional de 2 de julho de 2019, U-III-673/2018. Este acórdão anulou os acórdãos do Tribunal Administrativo e do Tribunal Superior Administrativo fundamentando-se, nomeadamente, no facto de os tribunais não terem proporcionado um controlo judicial eficaz.

⁸⁴ Acórdão de 10 de dezembro de 2020 do Tribunal Superior Administrativo, Usz — 2745/18-5.

⁸⁵ O artigo 5.º da referida lei diz respeito aos princípios a que os funcionários públicos são obrigados a aderir no exercício das suas funções públicas — agir de modo honesto, consciencioso, responsável e imparcial, preservando a sua credibilidade e dignidade.

⁸⁶ De acordo com o acórdão do Tribunal Superior Administrativo, a Comissão para os Conflitos de Interesses só pode impor sanções de acordo com a lista de violações constante do artigo 42.º da referida lei não estando previstas na lista as disposições do artigo 5.º Acórdão de 10 de dezembro de 2020 do Tribunal Superior Administrativo, Usz — 2745/18-5.

acórdão são importantes, uma vez que este incide sobre os poderes sancionatórios da Comissão para a Resolução de Conflitos de Interesses⁸⁷. O Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO) examinou os poderes da Comissão para a Resolução dos Conflitos de Interesses e salientou que esta só pode determinar se houve uma infração, não podendo impor sanções no que respeita aos artigos 2.º e 5.º da lei⁸⁸. Nesta matéria, o GRECO recomendou a revisão das sanções disponíveis aplicáveis a violações da Lei de Prevenção de Conflitos de Interesses a fim de assegurar que todas as violações têm as devidas consequências. A sociedade civil manifestou a sua preocupação quanto à possível redução dos poderes sancionatórios da Comissão na sequência da decisão do Tribunal Superior Administrativo⁸⁹. A Comissão para a Resolução de Conflitos de Interesses levantou dúvidas quanto à incoerência da jurisprudência e propôs que a Procuradoria-Geral solicitasse ao Supremo Tribunal a reapreciação extraordinária do acórdão do Tribunal Superior Administrativo com vista a anulá-lo, pedido este que foi rejeitado em 14 de maio⁹⁰. Em 27 de maio de 2021, o Tribunal Superior Administrativo proferiu um novo acórdão relacionado com o artigo 5.º da referida lei, o qual confirma o acórdão do Tribunal Administrativo proferido em 19 de dezembro de 2020⁹¹.

Estão ainda em falta regras deontológicas aplicáveis aos membros do Governo e aos deputados ao Parlamento, tendo sido apenas parcialmente regulamentada a prática das «portas giratórias», tal como referido no Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito⁹². O GRECO⁹³ assinalou a inexistência de um código deontológico dos membros do Governo⁹⁴ e dos deputados ao Parlamento⁹⁵, tendo sido tomadas algumas medidas para dar resposta a

⁸⁷ Ao mesmo tempo, a decisão do Tribunal Superior Administrativo é suscetível de afetar processos em curso semelhantes da Comissão para a Prevenção dos Conflitos de Interesses.

⁸⁸ GRECO, Quinto ciclo de avaliações: *Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies* (não traduzido para português), 24 de março de 2020, n.º 92.

⁸⁹ GONG, carta dirigida ao GRECO: A Comissão não pode ser destruída, 4 de fevereiro de 2021.

⁹⁰ Em 3 de fevereiro de 2021, o Tribunal Superior Administrativo emitiu um comunicado de imprensa sobre a sua jurisprudência em matéria de conflitos de interesses, no qual afirmou que os tribunais administrativos são competentes para apreciar a legalidade das decisões da Comissão para a Resolução de Conflitos de Interesses e assegurar a legalidade, bem como proporcionar proteção jurisdicional aos direitos e interesses legais de pessoas singulares e coletivas e de outras partes que sejam violados por decisões ou atos individuais dos organismos públicos. O tribunal salientou ainda que o combate à corrupção não implica que os tribunais tenham de considerar legais, de modo acrítico e incondicional, todas as decisões da Comissão, uma vez que tal desproveria de sentido a supramencionada função dos tribunais administrativos no controlo da legalidade das decisões tomadas por organismos públicos. Tribunal Superior Administrativo, Comunicado de imprensa de 3 de fevereiro de 2021.

Em 14 de maio de 2021, o Ministério Público rejeitou a iniciativa da Comissão relativa ao acórdão do Tribunal Superior Administrativo de dezembro de 2020 devido ao facto de a pessoa em questão, o presidente do município de Zagrebe, ter falecido, entretanto.

⁹¹ Acórdão de 27 de maio de 2020 do Tribunal Superior Administrativo, Usz — 2889/20-2.

⁹² Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 11.

⁹³ Estão em curso os trabalhos preparatórios tendentes ao estabelecimento do Código Deontológico dos Deputados ao Parlamento e do Código Deontológico dos Membros do Governo.

⁹⁴ GRECO, Quinto ciclo de avaliações: *Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies* (não traduzido para português), 24 de março de 2020, p. 15 e 16.

⁹⁵ GRECO, Quarto ciclo de avaliações — Adenda ao segundo relatório de conformidade sobre a Croácia intitulado *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors* (não traduzido para português), 21 de outubro de 2020, p. 3.

estas recomendações⁹⁶. As regras relativas à prática das portas giratórias não foram reforçadas, continuando a ter um âmbito de aplicação restrito⁹⁷. O GRECO considerou demasiado curto o período de 12 meses constante da disposição que proíbe os funcionários de aceitarem um emprego no setor privado após o desempenho de funções públicas⁹⁸, tendo igualmente recomendado que fosse atribuída à Comissão para a Resolução de Conflitos de Interesses uma função de mediação nesta matéria.

Está em vigor o Código Deontológico dos Funcionários Públicos ao nível nacional, mas ainda estão em falta grande parte dos códigos deontológicos a nível local e regional. O Código Deontológico dos Funcionários Públicos ao nível nacional está em vigor desde 2011⁹⁹. No entanto, os funcionários públicos locais só dispõem de um código deontológico se o governo local/regional tiver adotado um¹⁰⁰. De acordo com o projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, estão em vigor 142 códigos deontológicos ao nível local e regional. A estratégia pretende aumentar este número para 576 em 2030.

Realizaram-se alguns progressos desde o relatório de 2020 sobre o Estado de direito no que respeita às atividades lobistas, estando ainda por apresentar legislação exaustiva¹⁰¹. O programa do Governo para 2020-2024 e o projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030 preveem a adoção de um regulamento exaustivo, tendo o Ministério da Justiça criado um grupo de trabalho para o efeito¹⁰². Também o GRECO salientou a necessidade de regulamentar as atividades lobistas, uma vez que as suas recomendações neste domínio ainda não foram aplicadas¹⁰³.

Um grande número de recursos foram interpostos relativamente a procedimentos de adjudicação de contratos, que continuam a ser um domínio com um elevado risco de corrupção. O projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030 identifica a contratação pública como um domínio vulnerável em termos de riscos de corrupção¹⁰⁴. A Comissão Nacional para a Supervisão dos Procedimentos de Adjudicação de

⁹⁶ O grupo de trabalho encarregado de elaborar o Código Deontológico dos Deputados ao Parlamento transmitiu o projeto à Comissão da Constituição, das Regras Processuais e do Sistema Político após debate na sessão presidencial.

⁹⁷ GRECO, Quinto ciclo de avaliações: *Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies* (não traduzido para português), p. 25.

⁹⁸ O artigo 20.º da Lei de Prevenção dos Conflitos de Interesses determina que os funcionários não podem aceitar emprego, por um período de 12 meses após o desempenho de funções públicas, em entidades com as quais tenham tido contacto direto.

⁹⁹ *Etički kodeks državnih službenika*, Gazeta Oficial 40/201.

¹⁰⁰ Projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, p. 64.

¹⁰¹ A inexistência destas regras pormenorizadas aplicáveis aos deputados ao Parlamento e titulares de cargos executivos de topo já foi referida no Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 11.

¹⁰² Contributo por escrito do Governo da República da Croácia no contexto da visita à Croácia, projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, p. 46 e Governo da República da Croácia, Programa de Governo 2020-2024, p. 45. O grupo de trabalho será composto por representantes do Governo da República da Croácia, da Procuradoria-Geral, do Comissariado para a Informação, da Comissão para a Resolução de Conflitos de Interesses, da Agência para a Proteção de Dados Pessoais, da Associação Croata dos Lobistas, das organizações da sociedade civil Transparência Internacional e GONG e de académicos. A Associação das Entidades Patronais Croatas e os sindicatos também poderão ser convidados a participar no grupo de trabalho.

¹⁰³ GRECO, Quinto ciclo de avaliações: *Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies* (não traduzido para português), 24 de março de 2020, p. 20.

¹⁰⁴ Projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, p. 23.

Contratos é um organismo decisório (tribunal) responsável pela apreciação dos recursos relativos à contratação pública¹⁰⁵. O seu volume de trabalho tem aumentado com o passar do tempo: em 2020, 66 % dos procedimentos de adjudicação de contratos foram objeto de recurso perante a Comissão Nacional para a Supervisão dos Procedimentos de Adjudicação de Contratos¹⁰⁶. A Estratégia de Combate à Corrupção também reconhece a função fundamental da Comissão Nacional para a Supervisão dos Procedimentos de Adjudicação de Contratos, prevendo um novo reforço do respetivo quadro jurídico¹⁰⁷. É importante que a reforma da Comissão Nacional salvegarde a sua independência, em especial no que respeita à nomeação e à disciplina dos seus membros, em consonância com o direito da UE e tendo em conta as recomendações do Conselho da Europa¹⁰⁸. De acordo com o projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, o quadro legislativo de contratação pública será igualmente melhorado por meio do reforço do mecanismo de supervisão e da transparência dos procedimentos¹⁰⁹.

O Gabinete do Provedor de Justiça começou a receber denúncias externas de denunciante. Na sequência da aprovação da Lei da Proteção dos Denunciante de Irregularidades¹¹⁰, o Gabinete do Provedor de Justiça pode receber, desde 2019, denúncias de possíveis casos de má conduta ou atos ilícitos. De acordo com o Gabinete do Provedor de Justiça, em 2020, 45 queixas foram objeto de tratamento¹¹¹. Nesse mesmo período, foram descobertos diversos casos de corrupção de grande visibilidade na sequência de denúncias apresentadas por denunciante¹¹².

A fim de atenuar o risco de corrupção no domínio da contratação pública durante a pandemia de COVID-19, foram realizadas novas ações de formação específica dirigidas aos funcionários¹¹³. No que respeita à ação penal, só algumas atividades da Procuradoria-Geral foram adiadas devido à pandemia, tendo as autoridades policiais trabalhado em dois

¹⁰⁵ De acordo com o artigo 8.º da Lei da Comissão Nacional para a Supervisão dos Procedimentos de Adjudicação de Contratos, o Governo propõe ao Parlamento, com base num anúncio público de abertura de vaga, os candidatos à nomeação dos membros da Comissão Nacional sem a intervenção de um organismo independente. Posteriormente, o Parlamento decide sobre a eventual responsabilidade disciplinar dos membros.

¹⁰⁶ Informações comunicadas pela Comissão Nacional para a Supervisão dos Procedimentos de Adjudicação de Contratos no contexto da visita à Croácia. O relatório anual de 2020 da Comissão Nacional para a Supervisão dos Procedimentos de Adjudicação de Contratos ainda não está disponível.

¹⁰⁷ Projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, p. 49.

¹⁰⁸ CM/Rec(2010)12, 66 e 69. Nos termos do direito da UE, o requisito da independência implica que o regime disciplinar relativo aos juízes deve apresentar as garantias necessárias para evitar que este regime seja utilizado enquanto sistema de controlo político do conteúdo das decisões judiciais. Por exemplo, Tribunal de Justiça da União Europeia, Acórdão de 24 de junho de 2019 no processo C-619/18, Comissão/Polónia (ECLI:EU:C:2019:531, n.º 77); Acórdão de 25 de julho de 2018 no processo C-216/18 PPU, LM (ECLI:EU:C:2018:586); Acórdão de 5 de julho de 2016 no processo C-614/14, Ognyanov (ECLI:EU:C:2016:514); e Despacho de 12 de fevereiro de 2019 no processo C-8/19, RH (ECLI:EU:C:2019:110).

¹⁰⁹ Projeto de proposta de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, p. 51.

¹¹⁰ Lei da Proteção dos Denunciante de Irregularidades.

¹¹¹ Destas, 13 foram apresentadas em 2019, mas os processos prosseguiram em 2020.

¹¹² Telegram, *Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove* (não traduzido para português), 12 de janeiro de 2021; Večernji list, *Dosje o Bandičevoj poskupjeljoj Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete...* (não traduzido para português.) 29 de novembro de 2020; Večernji list, *USKOK i PNUŠKOK provode izvide o sljemenskoj žičari* (não traduzido para português), 27 de novembro de 2020.

¹¹³ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 24.

turnos para reduzir ao mínimo o risco de contacto¹¹⁴. Além disso, o Ministério da Economia e do Desenvolvimento Sustentável emitiu recomendações específicas destinadas a reforçar o sistema de contratação pública no contexto da pandemia¹¹⁵.

III. PLURALISMO E LIBERDADE DOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO

As liberdades de expressão e informação estão consagradas na Constituição¹¹⁶, ao passo que o pluralismo dos meios de comunicação é assegurado por diversos atos legislativos, nomeadamente a Lei dos Meios de Comunicação Eletrónicos e a Lei dos Meios de Comunicação. Estas estabelecem a autoridade reguladora dos meios de comunicação independentes, a Agência para os Meios de Comunicação Eletrónicos (AEM), e garantem que as informações sobre a propriedade dos meios de comunicação são disponibilizadas ao público. Existe, de modo geral, um quadro de acesso às informações e aos documentos públicos¹¹⁷. A adoção da revisão da Lei dos meios de comunicação eletrónicos, destinada a transpor a Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual, está pendente¹¹⁸. Além disso, o Governo pretende atualizar o segundo pilar do quadro da legislação em matéria de meios de comunicação da Croácia, a Lei dos Meios de Comunicação, com uma proposta cuja apresentação está prevista para o final de 2021¹¹⁹.

Pondera-se a introdução de novos requisitos em matéria de qualificações dos potenciais membros do órgão de direção da Agência para os Meios de Comunicação Eletrónicos. A agência é liderada por um diretor que também chefia o Conselho dos Meios de Comunicação Eletrónicos, o órgão de direção da agência. A sua independência financeira está assegurada, dado que depende das receitas provenientes dos serviços de meios de comunicação eletrónicos¹²⁰. Os membros do Conselho são nomeados pelo Parlamento por maioria simples, após proposta do Governo, com base num convite público à apresentação de candidaturas¹²¹. Tem sido referido que o facto de os membros do Conselho poderem ser reconduzidos por vários mandatos de cinco anos e o facto de a maioria parlamentar ter uma influência decisiva na nomeação do órgão são suscetíveis de comprometer a independência política do

¹¹⁴ Informações prestadas pelo PNUKOK no contexto da visita à Croácia.

¹¹⁵ Recomendação do Ministério da Economia, do Empreendedorismo e do Artesanato relativa à questão de exigir e prestar garantias no contexto da nova situação decorrente do surto de corona vírus, (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7221>), e Recomendação do Ministério da Economia, do Empreendedorismo e do Artesanato relativa à aplicação de um processo de concurso público no contexto da nova situação decorrente do surto de corona vírus, (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7220>).

¹¹⁶ Constituição da República da Croácia, artigo 38.º.

¹¹⁷ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia.

¹¹⁸ Diretiva (UE) 2018/1808 do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2010/13/UE relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual), para a adaptar à evolução das realidades do mercado.

¹¹⁹ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 28.

A Croácia figura no 56.º lugar a nível mundial e no 22.º lugar entre os Estados-Membros da UE no Índice Mundial da Liberdade de Imprensa de 2021 (Repórteres Sem Fronteiras, Croácia). O Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021 aponta para a existência de um risco médio no domínio da proteção fundamental, inclusão social e independência política, e um risco elevado quanto ao indicador respeitante ao pluralismo dos meios de comunicação (Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 8).

¹²⁰ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 9. Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 10.

¹²¹ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 28.

regulador¹²². No projeto de Lei dos Meios de Comunicação Eletrônicos, o Governo pretende introduzir mais requisitos em matéria de habilitações, competências e experiência profissional dos potenciais membros do Conselho¹²³.

Não existe um conselho dos meios de comunicação independente e autorregulador para representar tanto o setor da imprensa e dos meios de comunicação noticiosos como as editoras e associações de jornalistas. O âmbito de aplicação do Código Deontológico da Associação dos Jornalistas da Croácia abrange apenas os jornalistas representados na associação e o código não se afigura suficientemente bem reconhecido de modo a proteger os jornalistas na prática¹²⁴. O Ministério da Cultura e dos Meios de Comunicação pondera apoiar a constituição de um conselho dos meios de comunicação independente e autorregulador no contexto da proposta referente a uma nova lei dos meios de comunicação¹²⁵.

Estão previstas novas melhorias no quadro de transparência das informações sobre a propriedade dos meios de comunicação. No projeto de revisão da Lei dos Meios de Comunicação Eletrônicos, o Governo pretende que sejam disponibilizadas informações mais exaustivas exigindo a inclusão de um extrato do registo de beneficiários efetivos e exigindo o registo das publicações eletrónicas¹²⁶. Atualmente, as informações relativas à propriedade dos meios de comunicação audiovisuais e digitais são disponibilizadas no sítio Web da Agência para os Meios de Comunicação Eletrónicos. As informações relativas aos meios de comunicação impressos são recolhidas pela Câmara de Comércio e publicadas no Jornal Oficial¹²⁷. O indicador da transparência da propriedade dos meios de comunicação do Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021 revela um nível médio de risco, referindo que é possível ocultar a identidade do beneficiário efetivo ao abrigo do quadro atual¹²⁸. As partes interessadas alegam que o registo mantido pela Agência para os Meios de Comunicação Eletrónicos pode ter lacunas no que respeita à cobertura das publicações eletrónicas¹²⁹. De acordo com o Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, na Croácia, os principais órgãos de comunicação apresentam quotas de mercado elevadas em diversos segmentos do mercado¹³⁰.

¹²² Contributo do Centro de Estudos para a Paz e da Plataforma da Croácia para a Solidariedade dos Cidadãos para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 3 e 4; Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 13; Contributo da Associação dos Jornalistas da Croácia e do Sindicato dos Jornalistas da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 14 e 15. Importa referir que, até ao momento, três membros do Conselho foram reconduzidos por diferentes maiorias parlamentares.

¹²³ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 28.

¹²⁴ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 11.

¹²⁵ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 28.

¹²⁶ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 30.

¹²⁷ Informações recebidas no contexto da visita à Croácia; Contributo da Associação dos Jornalistas da Croácia e do Sindicato dos Jornalistas da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 17.

¹²⁸ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 10. Os indicadores conexos do Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social relativos à concentração dos meios de comunicação, à concentração das plataformas em linha e à aplicação das regras de concorrência e viabilidade dos meios de comunicação revelam um nível elevado de risco.

¹²⁹ Contributo do Centro de Estudos para a Paz e da Plataforma da Croácia para a Solidariedade Internacional dos Cidadãos para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 5.

¹³⁰ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 10 e 11. De acordo com os dados avaliados no Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social, «em 2019, os quatro maiores proprietários de meios de comunicação audiovisuais representavam 96 % do mercado e, em 2020, representavam 56 % da quota de audiência. Em 2019, os quatro maiores proprietários de estações de rádio detinham 70 % da quota de mercado e, em 2020, detinham 39 % da quota de audiência. Em 2019, os quatro

Embora estejam em vigor regras elementares que regem a publicidade estatal¹³¹, as partes interessadas referem que, muitas vezes, a publicidade estatal prejudica a independência política dos órgãos de comunicação, nomeadamente a nível local¹³². A Lei dos Meios de Comunicação Eletrónicos determina que as instituições públicas e as empresas predominantemente públicas estão obrigadas a dedicarem à publicidade em programas televisivos ou radiofónicos regionais ou locais 15 % dos fundos anuais destinados à promoção dos seus serviços ou das suas atividades¹³³. O Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021 conclui que, ao abrigo do quadro atual, *«muitas vezes, os operadores televisivos estão dependentes da política regional e local, ao passo que os jornais, muitas vezes, apoiam políticas e pontos de vista consentâneos com as tendências dos proprietários»*¹³⁴. Em particular, considera-se que os órgãos de comunicação regionais e locais estão, muitas vezes, profundamente dependentes da publicidade das autoridades locais, criando uma potencialidade para prejudicar a independência editorial¹³⁵.

As autoridades croatas adotaram algumas medidas específicas para os meios de comunicação, destinadas a atenuar o impacto da pandemia de COVID-19. Como consequência da pandemia, as vendas de jornais e as receitas da publicidade diminuíram, tendo muitos órgãos de comunicação cortado salários e despedido pessoal¹³⁶. Os jornalistas independentes foram particularmente afetados¹³⁷. O Sindicato dos Jornalistas da Croácia considera que as condições de trabalho dos jornalistas se deterioraram consideravelmente durante a pandemia¹³⁸. As empresas de comunicação conseguiram tirar partido dos programas de assistência do Governo. Em reação aos pedidos de auxílio das partes interessadas, o Governo emitiu, por meio da Agência para os Meios de Comunicação Eletrónicos, um convite público à apresentação de candidaturas a apoio aos jornalistas independentes e trabalhadores dos meios de comunicação a tempo parcial¹³⁹.

O acesso às informações é assegurado por lei, mas persistem os atrasos consideráveis no tratamento dos pedidos dos jornalistas pelas autoridades públicas¹⁴⁰. O comissário da Informação e o respetivo comissariado asseguram a aplicação da Lei do Direito de Acesso à Informação¹⁴¹. Num número significativo de casos, é necessária a intervenção do Comissariado da Informação de modo a assegurar que é dado seguimento aos pedidos de

maiores proprietários de jornais detinham 71 % da quota de mercado» (Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 10).

¹³¹ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 13.

¹³² Contributo da Associação dos Jornalistas da Croácia e do Sindicato dos Jornalistas da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 16 e 17. informações recebidas no contexto da visita à Croácia.

¹³³ O projeto de alteração da Lei dos Meios de Comunicação Eletrónicos pretende alargar esta disposição às publicações eletrónicas (incluindo uma obrigação de divulgação em linha das informações relevantes).

¹³⁴ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 12.

¹³⁵ Contributo da Associação dos Jornalistas da Croácia e do Sindicato dos Jornalistas da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 16 e 17. informações recebidas no contexto da visita à Croácia.

¹³⁶ Informações prestadas pelo Sindicato dos Jornalistas da Croácia no contexto da visita à Croácia.

¹³⁷ Repórteres Sem Fronteiras, Croácia; informações recebidas no contexto da visita à Croácia.

¹³⁸ Informações prestadas pelo Sindicato dos Jornalistas da Croácia no contexto da visita à Croácia.

¹³⁹ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 29; Informações prestadas pelo Ministério da Cultura e dos Meios de Comunicação da Croácia no contexto da visita à Croácia.

¹⁴⁰ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 9; Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 15; Contributo da Associação dos Jornalistas da Croácia e do Sindicato dos Jornalistas da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 20.

¹⁴¹ Lei do Direito de Acesso à Informação.

acesso a informações dos jornalistas¹⁴². O Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021 indica que a proteção do direito à informação apresenta um nível de risco médio¹⁴³. O GRECO recomendou a tomada de medidas para reforçar a aplicação das decisões do comissário da Informação em consonância com a referida lei¹⁴⁴.

Está em vigor um quadro jurídico de proteção dos jornalistas, mas estes continuam a ser alvos de discursos de ódio e ameaças, tanto em linha como fora dela¹⁴⁵. Surgiram diversos casos de grande destaque que envolveram ataques verbais por parte de políticos contra jornalistas, pondo em evidência as tensões nas relações entre políticos e os meios de comunicação¹⁴⁶. Além disso, as partes interessadas manifestaram grande preocupação relativamente ao alegado despedimento ou ameaças de despedimento na Radiotelevisão Croata de representantes do Sindicato de Jornalistas da Croácia e da Associação dos Jornalistas da Croácia¹⁴⁷. Desde outubro de 2020, a Plataforma do Conselho da Europa para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas registou cinco alertas relativos a acontecimentos na Croácia, nomeadamente casos de ameaças ou insultos dirigidos a jornalistas, bem como um processo de difamação contra um órgão de comunicação¹⁴⁸. Embora tenha havido alguns casos de ataques físicos contra jornalistas em 2020, estes não parecem constituir uma preocupação generalizada, dando as autoridades policiais seguimento a esses casos¹⁴⁹.

As ações judiciais estratégicas contra a participação pública (SLAPP) visando jornalistas continuam a ser um motivo de grave preocupação¹⁵⁰. Um inquérito da Associação dos Jornalistas da Croácia, realizado em abril de 2021, contabilizou 924 ações

¹⁴² Contributo da Associação dos Jornalistas da Croácia e do Sindicato dos Jornalistas da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 20; Informações prestadas pelo Comissariado da Informação no contexto da visita à Croácia.

¹⁴³ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 9.

¹⁴⁴ GRECO, Quinto ciclo de avaliações — Relatório de avaliação sobre a Croácia intitulado *Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies* (não traduzido para português), 24 de março de 2020, p. 19.

¹⁴⁵ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 14; Repórteres Sem Fronteiras, Croácia; Centro Europeu para a Liberdade de Imprensa e dos Meios de Comunicação Social, *Platform on mapping media freedom*; Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 15.

¹⁴⁶ Informações recebidas no contexto da visita à Croácia; Centro Europeu para a Liberdade de Imprensa e dos Meios de Comunicação Social, *Platform on mapping media freedom*; Conselho da Europa, Plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas (2021), *Croatian President Milanovic verbally attacked HRT journalists* (não traduzido para português), n.º 89/2021.

¹⁴⁷ Conselho da Europa, Plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas (2021), *President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal* (não traduzido para português), n.º 40/2021; Associação dos Jornalistas da Croácia, *Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom* (não traduzido para português), 13 de março de 2021.

¹⁴⁸ Conselho da Europa, Plataforma para a Promoção da Proteção do Jornalismo e da Segurança dos Jornalistas. No momento da redação, as autoridades da Croácia já tinham dado resposta a três dos cinco casos (tendo os outros dois casos sido registados respetivamente em abril e maio de 2021). Quatro deles inseriam-se na categoria «Assédio e intimidação de jornalistas» e um outro, na categoria «Outros atos com efeitos inibidores da liberdade dos meios de comunicação».

¹⁴⁹ Contributo do Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 9; informações recebidas no contexto da visita à Croácia.

¹⁵⁰ Informações recebidas no contexto da visita à Croácia; Contributo da *Human Rights House Zagreb* para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 8.

judiciais em curso instauradas contra jornalistas e meios de comunicação na Croácia¹⁵¹ (em comparação com 905 em 2020¹⁵²). A associação destaca que estas ações têm um grande impacto nos órgãos de comunicação em causa, ameaçando, em particular, a sobrevivência de órgãos de comunicação locais e de menores dimensões e de jornalistas independentes¹⁵³. São exemplos destes processos as ações instauradas contra jornalistas por figuras políticas ou funcionários públicos destacados¹⁵⁴. Embora os tribunais decidam, muitas vezes, a favor dos jornalistas em causa¹⁵⁵, as SLAPP representam um risco financeiro significativo para os jornalistas, podendo ter um importante efeito intimidatório. Muitas das SLAPP que visam jornalistas assentam em alegações de difamação¹⁵⁶. As partes interessadas têm instado o Governo a dar resposta a esta questão, nomeadamente, descriminalizando a difamação¹⁵⁷. As autoridades da Croácia constituíram um grupo de peritos para aconselhar em matéria de iniciativas políticas destinadas a fazer frente às SLAPP.

IV. OUTRAS QUESTÕES INSTITUCIONAIS RELACIONADAS COM O EQUILÍBRIO DE PODERES

A Croácia tem um sistema de governo parlamentar de câmara única. O Tribunal Constitucional tem poderes para realizar o controlo *ex post* da constitucionalidade, incluindo, em casos concretos, com base numa queixa constitucional. Qualquer deputado ao Parlamento ou o Governo pode apresentar propostas de lei. O provedor de Justiça, responsável pela promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades, o comissário da Informação e o provedor para a Igualdade de Género¹⁵⁸, na qualidade de organismo de promoção da igualdade, são organismos independentes que desempenham um papel no sistema de equilíbrio de poderes.

Embora os processos legislativos incorporem consultas públicas, as partes interessadas consideram que a participação dos cidadãos é mais formal do que substantiva. As consultas públicas são realizadas por meio do portal central de consultas do Estado, *e-Consultations*. O Instituto Público para a Legislação coordena as consultas públicas e gere o portal das consultas eletrónicas. O número de consultas públicas realizadas durante o ano tem aumentado, em geral¹⁵⁹. O Gabinete do Comissário para a Informação acompanhou a

¹⁵¹ Associação dos Jornalistas da Croácia, *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia* (não traduzido para português), 16 de abril de 2021.

¹⁵² Associação dos Jornalistas da Croácia, *CJA's poll: over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia* (não traduzido para português), 1 de maio de 2020.

¹⁵³ Associação dos Jornalistas da Croácia, *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia* (não traduzido para português), 16 de abril de 2021.

¹⁵⁴ Por exemplo, Conselho da Europa, Plataforma para promover a proteção do jornalismo e a segurança dos jornalistas (2021), *Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o.* (não traduzido para português), n.º 80/2021; Centro Europeu para a Liberdade de Imprensa e dos Meios de Comunicação Social, *Platform on mapping media freedom*; Associação dos Jornalistas da Croácia, *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia* (não traduzido para português), 16 de abril de 2021.

¹⁵⁵ Repórteres Sem Fronteiras, Croácia. informações recebidas no contexto da visita à Croácia.

¹⁵⁶ Monitor do Pluralismo dos Meios de Comunicação Social de 2021, p. 9; Associação dos Jornalistas da Croácia, *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia* (não traduzido para português), 16 de abril de 2021; informações recebidas no contexto da visita à Croácia.

¹⁵⁷ Contributo da Associação dos Jornalistas da Croácia e do Sindicato dos Jornalistas da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 18; informações recebidas no contexto da visita à Croácia.

¹⁵⁸ Convém referir que o mandato do provedor para a Igualdade de Género pode ser retirado se o seu relatório anual for rejeitado no Parlamento.

¹⁵⁹ Em 2019, no total, foram realizadas 1 031 consultas públicas, um número cada vez maior com o passar do tempo (em 2012, só houve 144 consultas). Em 2020, no total, foram realizadas 761 consultas por meio do

condução das consultas em 2020 como parte das suas atividades habituais¹⁶⁰. Tal como em anos anteriores, as irregularidades estavam mais frequentemente relacionadas com a duração da consulta e a falta de justificação para a redução do prazo. As queixas também estavam relacionadas com a falta de publicação do relatório sobre a consulta realizada, bem como a não adoção ou não publicação de planos de consulta pública. Além disso, as partes interessadas consideram que as consultas públicas, nomeadamente com a sociedade civil e as organizações não governamentais, são mais formais do que substantivas¹⁶¹. Em 2021, estava programada a modernização do portal eletrónico de consultas, destinada, sobretudo, a alargar e atualizar as funcionalidades existentes.

Estão previstas melhorias na aplicação da política regulamentar. Em março de 2021, o Instituto Público para a Legislação iniciou um projeto de apoio técnico¹⁶² destinado a reforçar a capacidade analítica para aplicar ferramentas e processos metodológicos adequados na execução de avaliações do impacto regulamentar (AIR) *ex ante* e *ex post*. O projeto disseminaria a aplicação das metodologias e processos conexos entre os organismos públicos mais pertinentes, realizando ações de formação com os intervenientes e as partes interessadas principais no sistema de avaliação do impacto regulamentar, como os ministérios de tutela. O objetivo seria melhorar a capacidade global e o desempenho regulamentar, mas poderão persistir questões relativas à não inclusão de legislação secundária e à limitação dos recursos a nível local e regional¹⁶³. Também subsistem as insuficiências na execução das AIR. As AIR são conduzidas, principalmente, pelos ministérios, ao passo que o Instituto Público para a Legislação realiza ações de formação sobre metodologia e legística. O mandato do Instituto Público para a Legislação está limitado ao exame das avaliações de impacto do direito primário. Consequentemente, os regulamentos subordinados não são controlados, exceto no que respeita ao teste das PME¹⁶⁴. Além disso, as autoridades públicas, em especial as autoridades locais e regionais, não possuem os recursos humanos ou a experiência para aplicar de modo eficaz a política regulamentar¹⁶⁵.

As medidas de resposta à pandemia de COVID-19 foram adotadas com base na Lei relativa às doenças infecciosas, que foi alterada em duas ocasiões. A Croácia não declarou o estado de emergência. Ao invés, as medidas destinadas a fazer frente à pandemia de COVID-19 foram adotadas com base na Lei de proteção da população contra doenças infecciosas e na Lei do sistema de proteção civil, as quais foram, por duas vezes, objeto de

portal, nas quais participaram 7 211 utilizadores. No total, foram recebidas 21 798 observações. Entre estas, até maio de 2021, 3 321 foram aceites, 2 057 foram aceites parcialmente, 4 902 não foram aceites, tomou-se nota de outras 10 519 e 999 ficaram sem resposta. Em 2020, a duração média das consultas de todos os tipos de regulamentação foi de 17 dias. Dados do Instituto Público para a Legislação.

¹⁶⁰ (<https://www.pristupinfo.hr/dokumenti-i-publikacije/izvjesca-o-provedbi-zppi/>).

¹⁶¹ Contributo do Centro de Estudos para a Paz e da Plataforma da Croácia para a Solidariedade Internacional dos Cidadãos (CROSOL) para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 8. Contributo do Fórum Cívico Europeu (GONG) para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 19. Contributo da ILGA-Europa para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 18. Contributo da Rede Europeia de Instituições de Defesa dos Direitos Humanos (ENNHRI) para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 82.

¹⁶² Instrumento de assistência técnica 21HR31, *Strengthening the implementation of regulatory impact assessment* (não traduzido para português).

¹⁶³ *Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform* (não traduzido para português), 2019, p. 105.

¹⁶⁴ Lei da avaliação do impacto regulamentar, Regulamento de execução da avaliação do impacto regulamentar, Regulamento da aplicação do teste das PME e Estratégia de Avaliação do Impacto Regulamentar.

¹⁶⁵ *Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform* (não traduzido para português), 2019, p. 105.

alteração desde o início da pandemia¹⁶⁶. Quer a constitucionalidade, quer a legalidade de ambos, do quadro jurídico alterado e das medidas restritivas específicas introduzidas, foram contestadas perante o Tribunal Constitucional, que confirmou a compatibilidade de ambos com a Constituição. O tribunal também apreciou as moções apresentadas por pessoas singulares que solicitaram a fiscalização da constitucionalidade e legalidade de determinadas decisões conexas tomadas pela Autoridade de Proteção Civil, tendo confirmado a sua legalidade e reconhecido que tinham um objetivo legítimo, a saber, a proteção da vida e saúde dos cidadãos, e que eram necessárias para alcançar esse objetivo. Noutros processos iniciados por iniciativa própria, o tribunal determinou que uma das medidas adotadas pela Autoridade de Proteção Civil não cumpria o requisito da proporcionalidade¹⁶⁷.

O Tribunal Constitucional concluiu que o Parlamento deve encontrar formas alternativas de garantir a participação dos deputados durante a pandemia de COVID-19. Os trabalhos do Parlamento prosseguiram durante a pandemia de COVID-19, e também no rescaldo do terramoto de dezembro de 2020. Em abril de 2020, o Regimento foi alterado, limitando, em situações especiais, o número de deputados que podem estar simultaneamente no hemiciclo e reduzindo ainda mais a duração dos debates. Em outubro de 2020, o Tribunal Constitucional declarou inconstitucionais estas alterações, afirmando que existiriam alternativas técnicas de organização dos trabalhos do Parlamento que permitiriam que a participação dos deputados em sessões plenárias e noutros debates não fosse restringida. Em novembro de 2020, foi adotada uma nova alteração do Regimento para assegurar que todos os deputados possam participar nos debates. As sessões plenárias são realizadas em diversas salas de reuniões simultaneamente e também com recurso ao acesso à distância. No entanto, o sistema informático não permite o registo dos votos expressos por cada deputado e a participação à distância só é possível se os deputados em causa estiverem em autoisolamento ou isolamento. No que respeita à supervisão parlamentar das medidas de COVID-19, em dezembro de 2020, o Parlamento exigiu ao Governo que lhe apresentasse, três vezes por ano, um relatório sobre os efeitos da aplicação da Lei da Proteção da População contra Doenças Contagiosas, durante a vigência da decisão de declaração de epidemia¹⁶⁸. Em janeiro de 2021, o Governo apresentou o primeiro relatório, abrangendo o período entre março de 2020 e janeiro de 2021, que foi aprovado por maioria do Parlamento. No que respeita ao processo legislativo, entre janeiro de 2020 e março de 2021, 51 % de todos os atos legislativos foram adotados por processo de urgência, uma redução quando este número é comparado com 2019¹⁶⁹. Uma proporção significativa destes atos estavam relacionados com a pandemia de COVID-19.

O Provedor de Justiça começou a exercer os seus novos poderes. Em 2020, o Parlamento adotou um novo Regulamento Interno do Provedor de Justiça, o qual criou um novo departamento na instituição destinado à proteção dos denunciante, tendo-se, seguidamente, procedido à nomeação de outro membro do pessoal a quem foi confiada essa função¹⁷⁰. De acordo com o Provedor de Justiça, o Ministério do Interior continua a vedar o acesso do Provedor de Justiça às informações relativas ao tratamento dos migrantes em situação

¹⁶⁶ O Parlamento adotou as alterações em abril e dezembro de 2020.

¹⁶⁷ Acórdão do Tribunal Constitucional de 14 de setembro de 2020, U-II-2379/2020.

¹⁶⁸ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 36.

¹⁶⁹ Apesar de ter diminuído de cerca de 82 % em 2014 para 28 % em 2016, a percentagem deste tipo de legislação voltou a aumentar para cerca de 56 % em 2019.

¹⁷⁰ Contributo da ENNHRI para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 78.

irregular¹⁷¹. Nesta matéria, a questão da concessão de acesso às informações aos representantes do Gabinete do Provedor de Justiça, com base na interpretação do direito nacional pertinente, ainda é objeto de debate entre o Provedor de Justiça e o Ministério do Interior. À luz das alegações de expulsão nas fronteiras externas¹⁷², assumem particular relevância as recomendações da Rede Europeia das Instituições Nacionais de Direitos Humanos¹⁷³ destinadas a assegurar que as estruturas institucionais nacionais, como o Procurador de Justiça, têm acesso a informações que permitam assegurar a realização de investigações independentes, adequadas e céleres, com vista a garantir o respeito dos direitos fundamentais em todos os momentos. As autoridades da Croácia, em colaboração com a Comissão Europeia, as agências da UE e as partes interessadas, nomeadamente o Provedor de Justiça, criaram um Mecanismo de Monitorização Independente do controlo de fronteiras, que entrou em vigor em 8 de junho de 2021.

O Governo está ainda a elaborar o Plano Nacional para a Criação de um Ambiente propício ao Desenvolvimento da Sociedade Civil (2021-2027)¹⁷⁴. Tal como referido no relatório de 2020 sobre o Estado de direito, o plano nacional previsto visa melhorar o sistema de apoio jurídico, financeiro e institucional às atividades das organizações da sociedade civil, consideradas importantes para o desenvolvimento socioeconómico da Croácia, e a conceção e aplicação de políticas da UE e internacionais importantes. O Instituto Público para a Cooperação com as ONG pretende envolver, por meio de um convite público, as organizações da sociedade civil no grupo de peritos. Este instituto público continua a organizar as Jornadas das ONG¹⁷⁵. O espaço cívico da Croácia é considerado estrito¹⁷⁶. Durante 2020, o Gabinete do Provedor de Justiça iniciou um processo relativo ao espaço cívico e aos defensores dos direitos humanos no contexto da pandemia de COVID-19¹⁷⁷.

¹⁷¹ Nos termos dos artigos 4.º, 19.º e 20.º do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (PFCCT) e dos artigos 3.º e 5.º da Lei do Mecanismo Nacional de Prevenção, o Provedor de Justiça está autorizado a visitar, sem aviso prévio, os locais onde estejam ou possam estar pessoas detidas e a aceder livremente às informações relativas ao seu tratamento. Esta prática foi, em diversas ocasiões, comunicada ao Parlamento, tendo o Provedor de Justiça emitido, nos relatórios anuais de 2019 e 2020, recomendações dirigidas ao Ministério do Interior no sentido de este garantir o acesso sem aviso prévio e livre do Gabinete do Provedor de Justiça e do Mecanismo Nacional de Prevenção aos dados sobre migrantes irregulares, em consonância com as disposições do PFCCT, da Lei do Mecanismo Nacional de Prevenção e da Lei do Provedor de Justiça. Contributo da ENNHRI para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 78 e 79.

¹⁷² Base de dados de informação sobre os sistemas de asilo, *Country Report: Croatia, 2020 update* (não traduzido para português).

¹⁷³ Relatórios nacionais elaborados pela INDH francesa (CNCDH) e pelas instituições nacionais de direitos humanos croata, grega, sérvia e eslovena, [data — a atualizar].

¹⁷⁴ Relatório de 2020 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Croácia, p. 16 e 17.

¹⁷⁵ Contributo da Croácia para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 39 e 40.

¹⁷⁶ Classificação da CIVICUS; a sociedade civil é classificada numa escala de cinco categorias, como se segue: aberta, estrita, obstruída, reprimida e fechada.

¹⁷⁷ Contributo da ENNHRI para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito, p. 80.

Anexo I: Lista das fontes por ordem alfabética*

* A lista de contributos recebidos no contexto da consulta para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito está disponível em: <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>.

Acórdão do Tribunal Constitucional de 14 de setembro de 2020, *U-II-2379/2020* (https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_09_105_1969.html).

Acórdão do Tribunal Constitucional de 2 de julho de 2019, *U-III-673/2018* (<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C125842D00218646>).

Acórdão do Tribunal Constitucional de 23 de março de 2021, *U-I-1039/2021* ([https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/\\$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf)).

Acórdão do Tribunal Constitucional de 3 de novembro de 2020, *U-I-4658/2019* ([https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258615004B58C4/\\$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258615004B58C4/$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf)).

Acórdão do Tribunal Superior Administrativo de 10 de dezembro de 2020, *Usž-2745/18-5* (https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/milan_bandic_p-130-14_presuda_visokog_upravnog_suda_republike_hrvatske.pdf).

Acórdão do Tribunal Superior Administrativo de 12 de setembro de 2019, *Usž-1948/19-2* (<https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-73-18-19-27.pdf>).

Acórdão do Tribunal Superior Administrativo de 27 de maio de 2020, *Usž-2889/20-2* (https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/andrej_plenkovic_p-381-18_presuda_visokog_upravnog_suda_usz-2889-20.pdf).

Assembleia Geral do Supremo Tribunal (2021), *comunicado de imprensa de 18 de maio de 2021* (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).

Assembleia Geral do Supremo Tribunal da Croácia (2021), *Comunicado de imprensa de 26 de março de 2021* (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).

Associação de Juizes (2021), *comunicado de imprensa de 29 de abril de 2021*, (<http://uhs.hr/archives/1544>).

Associação dos Jornalistas da Croácia (2020), *CJA's poll: over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia* (não traduzido para português), 1 de maio de 2020, (<https://hnd.hr/eng/cja-s-poll-over-905-lawsuits-against-journalists-and-the-media-currently-active-in-croatia>).

Associação dos Jornalistas da Croácia (2021), *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia* (não traduzido para português), 16 de abril de 2021, (<https://hnd.hr/eng/cja-survey-at-least-924-lawsuits-against-journalists-and-the-media-currently-active-in-croatia>).

Associação dos Jornalistas da Croácia (2021), *Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom* (não traduzido para português), 13 de março de 2021, (<https://hnd.hr/eng/bacic-s-persecution-of-the-leaders-of-the-cja-and-the-journalists-union-is-a-new-blow-to-media-freedom>).

Associação dos Jornalistas da Croácia e do Sindicato dos Jornalistas da Croácia (2021), *Contributo para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito*.

Base de dados de informação sobre os sistemas de asilo, *Country Report: Croatia, 2020 update* (não traduzido para português) (https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-HR_2020update.pdf).

- Centro de Estudos para a Paz e Plataforma da Croácia para a Solidariedade Internacional dos Cidadãos (2021), *Contributo para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito*.
- Comissão Europeia (2019, 2021), *Painel de Avaliação da Justiça na UE*.
- Conselho da Europa (2021), Plataforma para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas, *President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal* (não traduzido para português), n.º 40/2021.
- Conselho da Europa, Plataforma para a promoção da proteção do jornalismo e da segurança dos jornalistas, *Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o.* (não traduzido para português), n.º 80/2021.
- Conselho de Ética do Supremo Tribunal, *O Conselho de Ética do Supremo Tribunal da República da Croácia proferiu a sua decisão relativa às queixas dos juízes no processo de apreciação da existência de uma violação do Código de Ética Judicial, comunicado de imprensa de 31 de maio de 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>; <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%205-2021-3.pdf>; <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%207-2021-4.pdf>; <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%208-2021-3.pdf>; <http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Ev%208-2021-4.pdf>).
- Fórum Cívico Europeu (GONG) (2021), *Contributo para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito*.
- Gabinete do Presidente da República (2021), *Comunicado de imprensa de 8 de março de 2021* (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/predsjudnik-republike-predlozio-je-zlatu-durdevic-za-predsjudnicu-vrhovnog-suda-republike-hrvatske/>).
- Gabinete do Presidente da República (2021), *Comunicado de imprensa de 25 de março de 2021* (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/ured-predsjudnika-republike-hrvatske-uputio-dopis-drzavnom-sudbenom-vijecu/>).
- GONG (2021), *Carta dirigida ao GRECO: A Comissão não pode ser destruída*, 4 de fevereiro de 2021, (<https://www.gong.hr/en/good-governance/anti-corruption-policy/letter-to-greco-plenkovic-undermines-the-fight-aga/>).
- GRECO (2020), Quinto ciclo de avaliações — Relatório de avaliação sobre a Croácia intitulado *Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies* (não traduzido para português), 24 de março de 2020 (<https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>).
- GRECO (2020), Quinto ciclo de avaliações: *Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies* (não traduzido para português), 24 de março de 2020 (<https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>).
- GRECO, Quarto ciclo de avaliações — Adenda ao segundo relatório de conformidade sobre a Croácia intitulado *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors* (não traduzido para português), 21 de outubro de 2020 (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a010c3>).
- Human Rights House Zagreb (2021), *Contributo para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito*.
- ILGA-Europa (2021), *Contributo para o Relatório de 2021 sobre o Estado de Direito*.
- Novi list (2021), *Foi publicado um novo anúncio de abertura de vaga para a posição de presidente do Supremo Tribunal com prazo de candidatura de 30 dias*, 31 de março de 2021, (https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/raspisan-novi-poziv-za-predsjudnika-vrhovnog-suda/?meta_refresh=true).
- Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa (2021), *Contributo para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito*.

- Parlamento da Croácia, *Estratégia de Combate à Corrupção 2015-2020*, 27 de fevereiro de 2015, (https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html).
- Projeto de Estratégia de Combate à Corrupção 2021-2030, publicado para consulta pública, 25 de junho de 2021, (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=16930>).
- Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos (2021), *Contributo da Rede Europeia de Instituições Nacionais de Direitos Humanos para o relatório de 2021 sobre o Estado de direito*.
- Relatórios nacionais elaborados pela INDH francesa (CNCDH) e pelas instituições nacionais de direitos humanos croata, grega, sérvia e eslovena, [data — a atualizar] (<http://ennhri.org/rights-at-borders/>).
- Supremo Tribunal (2021), *Comunicado de imprensa de 18 de maio de 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).
- Supremo Tribunal (2021), *pedido de 5 de março de 2021 do presidente do Supremo Tribunal*, 5 de março de 2021 (<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Prituzba-2021.pdf>).
- Telegram (2021), *Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove* (não traduzido para português), 12 de janeiro de 2021 (<https://www.telegram.hr/politika-kriminal/ovo-je-bomba-telegram-otkriva-tajnu-snimku-ovako-hdz-ov-gradonacelnik-pozege-diktira-koje-firme-moraju-dobiti-poslove/>).
- Tribunal Superior Administrativo, *Comunicado de imprensa de 3 de fevereiro de 2021*, (<https://sudovi.hr/sites/default/files/priopcenja/2021-02/Visoki%20upravni%20sud%20Republike%20Hrvatske%20-%20priop%C4%87enje%20za%20javnost%203.%20velja%C4%8De%202021.pdf>).
- Večernji list (2020), *Dosje o Bandićevoj poskupjeljoj Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete...* (não traduzido para português), 29 de novembro de 2020 (<https://www.vecernji.hr/vijesti/dosje-o-bandicevoj-poskupjeljoj-zicari-lazi-aneksi-tuzbe-ljubavne-afere-osvete-1449799>).
- Večernji list (2020), *USKOK i PNUŠKOK provode izvide o sljemenskoj žičari* (não traduzido para português), 27 de novembro de 2020 (<https://www.vecernji.hr/vijesti/uskok-i-pnuskok-provode-izvide-o-sljemenskoj-zicari-1449498>).

Anexo II: Visita à Croácia

Em abril e maio de 2021, os serviços da Comissão realizaram reuniões virtuais com:

- Ministério da Justiça e da Administração
- Ministério da Cultura e dos Meios de Comunicação
- Instituto Público para a Cooperação com as ONG
- Instituto Público para a Legislação
- Supremo Tribunal
- Conselho Nacional da Magistratura
- Conselho dos Procuradores Públicos
- Ministério Público (incluindo o USKOK — gabinete de ação penal especializado no combate à corrupção)
- PNUKOK — serviço policial especializado no combate à corrupção
- Comissão Estatal para a Supervisão dos Procedimentos de Adjudicação de Contratos Públicos
- Comissão para a Resolução de Conflitos de Interesses
- Conselho Parlamentar Nacional para o Acompanhamento da Execução da Estratégia de Combate à Corrupção
- Conselho Governamental de Prevenção da Corrupção
- Secretariado do Parlamento
- Agência para os Meios de Comunicação Eletrônicos
- Gabinete do Comissário para a Informação
- Provedoria de Justiça
- Sindicato dos Jornalistas da Croácia
- Associação dos Jornalistas da Croácia
- Associação dos Editores de Jornais da Croácia
- Tribunal de Contas Nacional
- Associação dos Juízes (juiz Damir Kontrec)
- Ordem dos Advogados
- GONG
- Centro de Estudos para a Paz
- Fundação Human Rights House
- CROSOL
- Instituto para a Paz

* A Comissão reuniu ainda com as seguintes organizações em reuniões de concertação:

- Amnistia Internacional
- Centro para os Direitos Reprodutivos
- CIVICUS
- União das Liberdades Cívicas na Europa
- Sociedade Civil Europeia
- Conferência das Igrejas Europeias
- EuroCommerce
- Centro Europeu da Legislação sem Fins Lucrativos
- Centro Europeu para a Liberdade de Imprensa e dos Meios de Comunicação Social
- Fórum Cívico Europeu
- Federação Europeia de Jornalistas
- Parceria Europeia para a Democracia
- Fórum Europeu da Juventude
- Front Line Defenders
- Fundação Human Rights House

- Human Rights Watch
- ILGA-Europa
- Comissão Internacional de Juristas
- Federação Internacional dos Direitos Humanos
- Rede Europeia da Federação Internacional para o Planeamento Familiar (IPPF EN)
- Instituto Internacional da Imprensa
- Comité de Helsínquia — Países Baixos
- Instituto de Política Europeia da Sociedade Aberta
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Repórteres sem Fronteiras
- Transparência Internacional — UE