



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 20.7.2021
SWD(2021) 713 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

Poročilo o stanju pravne države za leto 2021
Poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem

Spremni dokument

**K SPOROČILU KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU,
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Poročilo o stanju pravne države za leto 2021
Stanje pravne države v Evropski uniji

{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}

POVZETEK

V hrvaškem pravosodnem sistemu je opaziti izboljšave v zvezi s krajšanjem postopkov in zmanjševanjem zaostankov, vendar so za reševanje resnih izzivov glede učinkovitosti in kakovosti še vedno potrebne nadaljnje izboljšave. Vse večja razširjenost novih elektronskih komunikacijskih orodij na sodiščih je privedla do postopnega povečanja njihove uporabe. Postopek imenovanja novega predsednika vrhovnega sodišča, ki je v teku, je sprožil polemike in ponavljajoče se omalovaževalne javne izjave proti sodnikom. Ustavno sodišče je v ozračju, v katerem se stališča o naslednjem predsedniku vrhovnega sodišča močno razhajajo, poudarilo pomen sodelovanja med državnimi organi. Državni sodni svet je pripravil predloge za okrepitev svoje vloge pri izbiri sodnikov – to vprašanje je bilo poudarjeno že v poročilu o stanju pravne države za leto 2020. Vrsta domnevnih etičnih in disciplinskih kršitev sodnikov je privedla do postopkov pred državnim sodnim svetom in sodniškimi sveti, pa tudi do kazenske preiskave. Stopnja zaznane neodvisnosti sodstva ostaja zelo nizka. Človeških virov v državnem sodnem svetu in državnem pravobranilskem svetu še vedno primanjkuje, kljub temu da so bile za preverjanje na novo objavljenih prijav premoženjskega stanja sodnikov in državnih pravobranilcev dodeljene nekatere, čeprav omejene, okrepitve.

Nova strategija za preprečevanje korupcije za obdobje 2021–2030 je v postopku javnega posvetovanja. Kot že prejšnja strategija tudi osnutek predloga nove strategije predvideva krepitev pravnega okvira za preprečevanje nasprotja interesov, ki je v pripravi. Etičnih kodeksov za člane vlade in poslance še vedno ni, pojav vrtljivih vrat pa je le delno urejen. Podrobna pravila o lobističnih dejavnostih je treba še uvesti. Čeprav so bile napovedane spremembe okvira politične imunitete članov vlade, zakonodajni ukrepi še niso bili sprejeti. Postopki javnega naročanja ostajajo področje z visokim tveganjem korupcije; po prijavih nepravilnosti je bilo odkritih več primerov. Kazenski pregon in preiskovanje korupcije na visoki ravni se nadaljujeta, vendar pri obsodbah zaradi dolgotrajnih postopkov pogosto prihaja do zamud.

Hrvaška posodablja svojo zakonodajo o medijih za prenos direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah, revidiran zakon o elektronskih medijih pa naj bi bil sprejet še v letu 2021. Še vedno obstaja zaskrbljenost glede politične neodvisnosti agencije za elektronske medije, za morebitne člane njenega upravljaljskega organa pa so v okviru revizije tega zakona predvidene nove zahteve glede kvalifikacij. Hrvaška ima trden okvir o preglednosti lastništva medijev, načrtuje pa še nadaljnje izboljšave. Čeprav državna oglaševalska sredstva delno ureja zakon o elektronskih medijih, deležniki poročajo, da to pogosto ogroža politično neodvisnost medijskih hiš, ki so gospodarsko odvisne od tovrstnega financiranja, zlasti na lokalni ravni. Vzpostavljen je pravni okvir za zaščito novinarjev, vendar se ti še vedno soočajo z grožnjami. Zlasti je še vedno izražena zaskrbljenost zaradi številnih strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti, usmerjenih proti novinarjem. Dostop do informacij je zagotovljen z zakonom, vendar še vedno prihaja do zamud pri obravnavi zahtevkov novinarjev.

Kar zadeva sistem zavor in ravnovesij, so javna posvetovanja sicer vključena v zakonodajne postopke, vendar deležniki menijo, da je udeležba državljanov bolj formalna kot vsebinska. Hrvaška ni razglasila izrednih razmer, ukrepi v zvezi s pandemijo COVID-19 pa so temeljili na dvakrat spremenjenem zakonu o nalezljivih boleznih. Ustavno sodišče je te ukrepe pregledalo in ugotovilo, da so združljivi z ustavo, ter odločilo, da bi moral parlament poiskati načine za opravljanje svojih funkcij med pandemijo. Dostop varuhinje človekovih pravic do informacij, potrebnih za izvedbo preiskav, se mora še izboljšati. Nacionalni načrt za ustvarjanje in omogočanje okolja za razvoj civilne družbe za obdobje 2021–2027 je od

leta 2016 še vedno v fazi priprave – to vprašanje je bilo izpostavljeno v poročilu o stanju pravne države za leto 2020.

I. PRAVOSODNI SISTEM

Hrvaška ima tristopenjski pravosodni sistem, ki ga sestavljajo splošna in specializirana sodišča. Prvostopenjska sodišča splošne pristojnosti, ki obravnavajo civilne in kazenske zadeve, sestavljajo občinska sodišča (34), okrožna sodišča (15) pa so drugostopenjska sodišča splošne pristojnosti z nekaterimi pristojnostmi kot prvostopenjska sodišča. Med sodišči specializirane pristojnosti je na prvi stopnji devet gospodarskih sodišč in štiri upravna sodišča, na drugi stopnji pa so višje kazensko sodišče, višje prekrškovno sodišče, višje gospodarsko sodišče in višje upravno sodišče. Vrhovno sodišče obravnava vse vrste zadev. Ustavno sodišče izvaja presojo ustavnosti. Neodvisni državni sodni svet zagotavlja avtonomijo in neodvisnost sodstva¹. Državno pravobranilstvo je samostojen, neodvisen pravosodni organ, ki opravlja vlogo tožilstva in izvaja pravne ukrepe za zaščito državne lastnine ter uporablja pravna sredstva za zaščito ustave in zakonov. Državna pravobranilstva vodijo državni pravobranilci. Generalni državni pravobranilec je vodja državnega pravobranilstva Republike Hrvaške, ki je najvišje državno pravobranilstvo. Pooblastila za imenovanje in nadzor nad poklicno potjo državnih pravobranilcev in namestnikov državnih pravobranilcev ima državni pravobranilski svet, pooblastila za zastopanje in upravljanje pa generalni državni pravobranilec². Državni pravobranilski svet je neodvisen samoupravni organ, katerega naloga je zagotavljati avtonomijo in neodvisnost državnega pravobranilstva³. Hrvaška sodeluje v Evropskem javnem tožilstvu (EJT). Hrvaška odvetniška zbornica je neodvisna, samoupravna strokovna organizacija, ki je pristojna za disciplinske postopke zoper odvetnike⁴.

Neodvisnost

Stopnja zaznane neodvisnosti sodstva se zmanjšuje. Stopnja zaznane neodvisnosti sodstva v širši javnosti se je leta 2021 poslabšala in ostaja najnižja v EU (delež javnosti, ki meni, da

¹ Državni sodni svet je sodni samoupravni organ, ki šteje 11 članov, med njimi je sedem sodnikov, ki jih iz svojih vrst izvolijo sodniki, dva univerzitetna profesorja prava in dva poslanca, od katerih je eden predstavnik opozicije. Člani sveta so izvoljeni za štiriletni mandat in so lahko ponovno izvoljeni le enkrat. Svet je zadolžen za imenovanje in razreševanje sodnikov in predsednikov sodišč, odloča o imuniteti, premeščanju sodnikov in njihovih zunanjih dejavnostih, izvaja disciplinske postopke in odloča o disciplinski odgovornosti sodnikov, sodeluje pri usposabljanju sodnikov in sodnih uradnikov, sprejema metodologijo za ocenjevanje sodnikov, vodi osebne evidence in preverja prijave premoženjskega stanja sodnikov.

² Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2019, slike 55–57.

³ Državni pravobranilski svet je tožilski samoupravni organ, ki šteje 11 članov, med njimi je sedem namestnikov državnih pravobranilcev, ki jih iz svojih vrst izvolijo namestniki državnih pravobranilcev, dva univerzitetna profesorja prava in dva poslanca, od katerih je eden predstavnik opozicije. Člani sveta so izvoljeni za štiriletni mandat in so lahko ponovno izvoljeni le enkrat. Mandat sveta vključuje imenovanje in razrešitev, odločanje o zunanjih dejavnostih, sodelovanje pri usposabljanju, odločanje o ugovorih na ocene, vodenje osebnih evidenc in preverjanje prijav premoženjskega stanja državnih pravobranilcev in namestnikov državnih pravobranilcev ter odločanje o premestitvi, vodenje disciplinskih postopkov in odločanje o disciplinski odgovornosti namestnikov državnih pravobranilcev.

⁴ Skupščina odvetniške zbornice v skladu s statutom hrvaške odvetniške zbornice izvoli disciplinsko sodišče (ki ga sestavlja najmanj pet članov in ki odloča o hujših kršitvah ter o pritožbah zoper odločitve disciplinskih svetov) in višje disciplinsko sodišče (ki ga sestavlja najmanj pet članov in ki odloča o pritožbah zoper odločitve disciplinskega sodišča), izvršilni odbor odvetniške zbornice pa izvoli disciplinske svete (ki jih sestavljajo po trije člani in ki odločajo o lažjih kršitvah).

je neodvisnost sodstva dokaj ali zelo dobra, se je zmanjšal s 24 % na 17 %)⁵. Tudi med podjetji je stopnja zaznane neodvisnosti zelo nizka in je padla na najnižjo raven v EU (delež javnosti, ki meni, da je neodvisnost sodstva dokaj ali zelo dobra, je ostal pri 16 %, pri čemer se je delež podjetij, ki menijo, da je neodvisnost zelo slaba, povečal s 36 % na 43 %)⁶. Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021 kaže trend upadanja od leta 2016. Po mnenju širše javnosti je glavni razlog za zaznano slabo neodvisnost sodišč in sodnikov vtis, da so izpostavljeni vmešavanju ali pritiskom vlade in politikov⁷. Podrobnejše raziskave bi lahko prispevale k reševanju teh vprašanj s preučitvijo specifičnih razlogov, zaradi katerih je po mnenju različnih deležnikov v pravosodnem sistemu stopnja zaznane neodvisnosti sodstva stalno nizka⁸.

Postopek imenovanja novega predsednika vrhovnega sodišča, ki je v teku, je sprožil polemiko, ustavno sodišče pa je poudarilo pomen sodelovanja med državnimi organi. Štiriletni mandat prejšnjega predsednika vrhovnega sodišča se je iztekel 15. julija 2021. Postopek imenovanja novega predsednika je privedel do intenzivne izmenjave mnenj med najvišjimi predstavniki državnih organov, v kateri so se ponavljale negativne izjave o vrhovnem sodišču in drugih sodnikih⁹. V skladu z ustavo predsednika vrhovnega sodišča imenuje parlament na predlog predsednika republike¹⁰. Generalna skupščina vrhovnega sodišča in pristojni parlamentarni odbor podata mnenje o kandidatih¹¹. Kot je pojasnilo ustavno sodišče, ta mnenja, ki jih morata podati o vseh kandidatih, za predsednika republike niso zavezujoča¹². V skladu s spremembami, sprejetimi leta 2018¹³, je državni sodni svet februarja 2021 uradu predsednika republike posredoval prijave treh kandidatov (vključno s

⁵ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slika 48. Stopnja zaznane neodvisnosti sodstva se razvrsti na naslednji način: zelo nizka (manj kot 30 % anketirancev neodvisnost sodstva dojema kot dokaj dobro ali zelo dobro); nizka (od 30 do 39 %), povprečna (od 40 do 59 %), visoka (od 60 do 75 %), zelo visoka (nad 75 %).

⁶ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slika 50.

⁷ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slika 49. Glavni razlog za to mnenje, ki ga navajajo podjetja, je zaznavanje vmešavanja in pritiskov gospodarskih in drugih posebnih interesnih skupin, ki mu tesno sledi zaznavanje vmešavanja in pritiskov vlade in politikov. Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slika 51. Opozoriti je treba, da je delež širše javnosti in podjetij, ki so navedli te razloge, v petletnem obdobju še vedno največji v EU.

⁸ Zadnja obsežna raziskava, izvedena med uporabniki sodišč in strokovnjaki, o dostopu do sodnih storitev, storitvah za stranke na sodišču, izvajanju obravnave, sodbah sodišča in storitvah odvetnikov je bila izvedena leta 2015. Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2017, slika 45. Glej tudi Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2018, slika 49; Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2019, slika 42; Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2020, slika 42 in Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2020, slika 37, ki kažejo, da v letih 2016–2019 niso bile opravljene nobene raziskave.

⁹ Te izjave so podali določeni predstavniki izvršilne oblasti. Združenje sodnikov in vrhovno sodišče sta v odziv objavila sporočila za javnost, v katerih obsojata te izjave, npr. generalna skupščina vrhovnega sodišča, sporočilo za javnost z dne 26. marca 2021; združenje sodnikov, sporočilo za javnost z dne 29. aprila 2021; generalna skupščina vrhovnega sodišča, sporočilo za javnost z dne 18. maja 2021.

¹⁰ Ustava Republike Hrvaške, člen 116(2).

¹¹ Ustava Republike Hrvaške, člen 116(2).

¹² Sodba ustavnega sodišča z dne 23. marca 2021, U-I-1039/2021, točka 18.1.

¹³ S spremembami zakona o sodiščih iz leta 2018 je bila uvedena zahteva, da je treba razpis za prosto delovno mesto predsednika vrhovnega sodišča objaviti v uradnem listu in da postopek za zapolnitev prostega delovnega mesta vodi državni sodni svet. Zakon o sodiščih, spremenjeni členi 44, 44.a in 44.b. Državni sodni svet na svoji spletni strani objavi življenjepis kandidatov in programe dela vrhovnega sodišča, ki so jih ti predložili. Svet nato posreduje prijave kandidatov uradu predsednika republike, ki za mnenje o kandidatih zaprosi generalno skupščino sodnikov vrhovnega sodišča in pristojni parlamentarni odbor. Opozoriti je treba, da ima državni sodni svet v postopku za zapolnitev prostega delovnega mesta le upravno vlogo in ne podaja mnenj o kandidatih ali jih izbira.

sedanjim predsednikom vrhovnega sodišča). Predsednik republike je parlamentu predlagal kandidata, ki se ni prijavil na prosto delovno mesto, in trdil, da so spremembe zakona o sodiščih iz leta 2018, ki določajo postopek za prosto delovno mesto, „neustavne“¹⁴. Ustavno sodišče je pozneje ugotovilo, da so spremembe iz leta 2018 skladne z ustavo¹⁵. Sodišče je pojasnilo, da lahko predsednik republike izbira le med kandidati, ki so se prijavili na prosto delovno mesto; vendar se lahko predsednik odloči tudi, da ne bo predlagal nobenega od kandidatov, ki so se prijavili, in o tem obvesti parlament¹⁶. Neuspešen kandidat lahko pri ustavnem sodišču zahteva presojo odločitve parlamenta¹⁷. Sodišče je poudarilo tudi ustavno zahtevo po sodelovanju med državnimi organi pri iskanju skupnih rešitev v skladu z načelom pravne države in preprečevanju destabilizacijskih situacij, ki bi ovirale delovanje vrhovnega sodišča¹⁸. Po sodbi ustavnega sodišča je predsednik republike zahteval ponovno objavo prostega delovnega mesta¹⁹. Po ponovni objavi je predsednik republike junija 2021 parlamentu predlagal enega od petih kandidatov, ki so se prijavili (od sedanjih sodnikov vrhovnega sodišča se ni prijavil nihče), vendar parlament kandidata ni imenoval²⁰. Državni sodni svet je 7. julija 2021 objavil tretji javni razpis. Ker novi predsednik vrhovnega sodišča ni bil imenovan pred iztekom mandata prejšnjega predsednika, bo to funkcijo, morda dalj časa, opravljal namestnik predsednika vrhovnega sodišča²¹. Glede na to, da bi bil kandidat za predsednika vrhovnega sodišča lahko hkrati imenovan tudi za novega sodnika (če ta oseba ni že sodnik), je treba opozoriti, da bi bilo treba v skladu s priporočili Sveta Evrope o postopku izbire sodnikov, kadar ustavne ali druge pravne določbe določajo, da odločitve sprejemajo voditelj države, vlada ali zakonodajna oblast, v praksi upoštevati mnenje neodvisnega in pristojnega organa, ki ga v veliki meri sestavlja sodstvo (v tem primeru generalna skupščina vrhovnega sodišča)²².

Državni sodni svet je podal predloge za okrepitev svoje vloge pri izbiri sodnikov. V Poročilu o stanju pravne države za leto 2020 je ugotovljeno, da se državni sodni svet in državni pravobranilski svet po uvedbi sprememb, s katerimi se je zmanjšala njuna vloga pri

¹⁴ Urad predsednika republike, sporočilo za javnost z dne 8. marca 2021. Predsednik republike je predhodno v razgovoru izjavil, da ne namerava predlagati nobenega od treh kandidatov, saj bi to „resno odstopalo od ustavnih običajev“. Izjavil je tudi, da je „zakon, ki daje vlogo državnemu sodnemu svetu [v postopku zapolnitve prostega delovnega mesta] nesmiseln“ in da kandidata ne bo izbral izmed sodnikov vrhovnega sodišča.

¹⁵ Sodba ustavnega sodišča z dne 23. marca 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21. Pobudo za presojo ustavnosti je predložil državljani.

¹⁶ Sodba ustavnega sodišča z dne 23. marca 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, točki 18.2., 18.2.1. Sodišče je pojasnilo, da bi moral državni sodni svet predsedniku republike posredovati le tiste vloge, ki so bile veljavne in so izpolnjevale zakonska merila (točka 18.1). Sodišče je poudarilo tudi, da mora svet v skladu s spremembami iz leta 2018 mimo rednih postopkov za imenovanje sodnikov novega predsednika vrhovnega sodišča imenovati za sodnika s trajnim mandatom, če ta oseba pred tem ni bila sodnik (točka 18.2.6).

¹⁷ Sodba ustavnega sodišča z dne 23. marca 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, točka 18.2.6.

¹⁸ Sodba ustavnega sodišča z dne 23. marca 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, točka 18.2.1.

¹⁹ Urad predsednika republike, sporočilo za javnost z dne 25. marca 2021.

²⁰ Generalna skupščina vrhovnega sodišča za nobenega od njih ni izdala pozitivnega mnenja. Vrhovno sodišče, sporočilo za javnost z dne 18. maja 2021. Potem ko so 8. junija 2021 pred parlamentarnim odborom za pravosodje predstavili svoje programe za delo vrhovnega sodišča, nobeden od preostalih štirih kandidatov (en kandidat je umaknil svojo kandidaturo) ni prejel večine glasov članov odbora. Predlagani kandidat 25. junija 2021 na plenarnem zasedanju parlamenta ni prejel zahtevane večine.

²¹ Zakon o sodiščih, člen 44.c. Postopek imenovanja je predmet polemik in je že privedel do dveh zaporednih javnih razpisov; če parlament ne doseže dogovora, bi se ta postopek lahko še podaljšal.

²² Priporočilo CM/Rec(2010)12, točka 47. V skladu s pravom EU lahko sodelovanje organa, kot je sodni svet, v postopku imenovanja sodnikov prispeva k večji objektivnosti tega postopka z omejitvijo diskrecijske pravice izvršilne veje oblasti v zvezi s temi imenovanji, če je ta svet dovolj neodvisen. Sodba Sodišča Evropske unije v zadevi AB in drugi, C-824/18, točke 124–127 in navedena sodna praksa.

izbiri sodnikov in državnih pravobranilcev, soočata z izzivi²³. Kar zadeva sodnike, se je s spremembami iz leta 2018 zmanjšalo število točk, ki jih lahko državni sodni svet dodeli kandidatom na podlagi razgovora, kar je zmanjšalo možnost sveta za razlikovanje med kandidati²⁴. Marca 2021 je državni sodni svet pripravil analizo določb zakona o izbiri sodnikov in predlagal spremembe²⁵. Svet je poudaril, da so sedanje določbe o dodeljevanju točk kandidatom v izbirnem postopku ogrozile njegovo sposobnost delovati kot neodvisen in avtonomen organ, katerega naloga je zagotavljanje neodvisnosti sodstva. Svet meni, da sedanji sistem, v katerem imajo točke, dosežene v državni šoli za sodne uradnike, odločilno vlogo pri izbiri sodnikov, svetu odvzema pomembno vlogo ali vpliv pri izbiri sodnikov. V novih predlogih je preučeno, kako izboljšati vlogo sveta v izbirnem postopku. Svet je predlagal tudi izboljšave okvira za disciplinske postopke zoper sodnike, zlasti v zvezi z roki. Glede tega so sredstva, ki so na voljo državnemu sodnemu svetu in državnemu pravobranilstvu, pomemben element za izboljšanje kakovosti dela obeh svetov.

Državni sodni svet in državni pravobranilski svet sta prejela dodatna sredstva za preverjanje novoobjavljenih prijav premoženjskega stanja sodnikov in državnih pravobranilcev. Januarja 2021 so bile prijave premoženjskega stanja sodnikov in državnih pravobranilcev objavljene na spletu in postale javno dostopne²⁶. V poročilu o stanju pravne države za leto 2020 je bilo ugotovljeno, da bi bila potrebna podpora z elektronskimi orodji in ustreznimi človeškimi viri, da bosta državni sodni svet in državni pravobranilski svet lahko uspešno in hitro pregledovala prijave, po možnosti še pred njihovo objavo na spletu. Oba sveta sta začela sprejemati ukrepe za povezavo svojih sistemov IKT s podatkovnimi zbirkami pristojnih organov²⁷. Povezava svetov s temi zbirkami podatkov, ko bo vzpostavljena, bo omogočila učinkovitejše preverjanje premoženjskega stanja²⁸. Kot je navedeno v poročilu o stanju pravne države za leto 2020, ti sistemi IKT ne odkrivajo samodejno nedoslednosti med prijavljenim in dejanskim premoženjskim stanjem sodnikov in državnih pravobranilcev. Aprila 2021 sta sveta sprejela tri uradnike (en javni uslužbenec je bil premeščen v državni pravobranilski svet, dva pa v državni sodni svet), ki so bili začasno premeščeni z ministrstva

²³ Spremembe zakona o državnem sodnem svetu iz leta 2018.

Zaposlovanje na sodniške in tožilske položaje poteka na podlagi dosežkov ter temelji na sistemu točkovanja, pri katerem se upoštevata dva elementa. Prvi je končno število točk, ki jih je kandidat dosegel na nacionalni šoli za sodnike ali državne pravobranilce, v primeru imenovanja obstoječega sodnika na drugo sodišče pa ocena sodnikovega dela. Drugi element je razgovor pred zadevnim svetom. Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 3–4.

²⁴ Poleg tega je bil s spremembami omejen izbor kandidatov, s katerimi lahko svet opravi razgovor. Posledice teh sprememb je bilo mogoče videti v nekaterih postopkih imenovanja v letih 2019 in 2020, ko sta sveta s težavo poskušala preprečiti, da bi postopek imenovanja postal le mehansko štetje točk. Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 4.

²⁵ Državni sodni svet je predlagal spremembe zakona o državnem sodnem svetu, zlasti povečanje števila točk, ki se dodelijo po razgovoru s kandidatom, na raven pred spremembami iz leta 2018, in revizijo določb, na podlagi katerih se lahko kandidati povabijo na razgovor. Informacije, prejete v okviru obiska Hrvaške.

²⁶ Spremenjeni sistem predložitve, vodenja, nadzora in objavljanja poročil o premoženju sodnikov, državnih pravobranilcev in namestnikov državnih pravobranilcev (prijave premoženjskega stanja) je bil uveden z zakonom leta 2018. Sodniki in državni pravobranilci morajo prijave premoženjskega stanja predložiti v elektronski obliki, podatki o njihovi lastnini pa so javni in objavljeni na spletnih straneh svetov, pri čemer se upoštevajo pravila o varstvu podatkov. Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 3–5 in 17–18.

²⁷ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 3 in 17. Za dostop do zbirk podatkov v drugih institucijah (npr. davčni upravi, finančni agenciji, ministrstvu za promet, ministrstvu za kmetijstvo, zemljiški knjigi, katastru) bosta morala oba sveta z vsako institucijo skleniti sporazum, v katerem bo določeno, katere vrste informacij se bodo izmenjevale, in vključiti določbe o varstvu podatkov.

²⁸ Informacije, prejete v okviru obiska Hrvaške.

za pravosodje in javno upravo, da so pomagali pri ročnem preverjanju prijav premoženjskega stanja²⁹. Uvedba avtomatizirane programske rešitve za oba sveta, katere cilj je samodejna primerjava podatkov, naj bi bila uvedena do konca leta 2021. Nadaljnje izboljšave programske rešitve za oba sveta, pa tudi za komisijo za reševanje nasprotij interesov (ki programsko rešitev uporablja od leta 2018), so v skladu z nacionalnim načrtom za okrevanje in odpornost predvidene šele za leto 2024³⁰.

Državni sodni svet, sodni sveti in preiskovalni organi se odzivajo na vrsto domnevnih etičnih in disciplinskih kršitev sodnikov. V začetku leta 2021 so mediji obširno poročali in javnost razpravljala o več dogodkih, v katere so bili vpleteni sodniki in ki so se domnevno zgodili v letih 2020 in 2021. V enem primeru je bilo udeleženih pet sodnikov, ki so domnevno kršili omejitvene ukrepe v okviru pandemije COVID-19. Predsednik vrhovnega sodišča je začel postopek zaradi kršitve etičnega kodeksa na področju pravosodja³¹. Marca je eden od sodnih svetov ugotovil kršitev s strani enega sodnika, medtem ko drugi sodni svet ni ugotovil nobene kršitve s strani preostalih štirih sodnikov. Svet za etiko je 13. maja 2021 v pritožbi zoper vseh pet sklepov odločil, da je vseh pet sodnikov kršilo etični kodeks na področju pravosodja zaradi kršitve omejitvenih ukrepov v okviru pandemije COVID-19³². Drugi primer je vključeval obtožbe o kršitvah nepristranskosti in neprimernih darilih, ki naj bi jih osumljenec v kazenski zadevi (vidna javna osebnost) podaril sodnikom, ki odločajo v tej zadevi, glede česar je predsednik zadevnega sodišča začel disciplinski postopek pred državnim sodnim svetom. Postopki zoper sodnike, vključno s kazenskimi postopki, še vedno potekajo³³. Sodni sveti v okviru sodišč odločajo o kršitvah etičnega kodeksa na področju pravosodja s strani sodnikov na teh sodiščih³⁴. Zoper sklep je mogoča pritožba pri svetu za etiko, senatu sodnikov, ki ga izberejo predsedniki vseh sodnih svetov³⁵. Odločitve o disciplinskih sankcijah zoper sodnike sprejema državni sodni svet, zoper odločitve pa je mogoča pritožba pri ustavnem sodišču³⁶.

Kakovost

Razširjenost uporabe elektronskih komunikacijskih orodij na sodiščih se postopoma povečuje³⁷. V pregledu stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021 je bilo ugotovljeno, da so informacijske in komunikacijske tehnologije (IKT) za vodenje zadev in elektronsko

²⁹ Ministrstvo za pravosodje in javno upravo je februarja 2021 organiziralo tristranski sestanek s predstavniki komisije za reševanje nasprotij interesov in državnega sodnega sveta, katerega namen je bil izmenjava izkušenj pri uvajanju aplikacij IKT. Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 18.

³⁰ Napovedane v nacionalnem načrtu za okrevanje in odpornost, ki ga je hrvaška vlada predložila 18. maja 2021.

³¹ Vrhovno sodišče, zahteva predsednika vrhovnega sodišča z dne 5. marca 2021.

³² Svet za etiko vrhovnega sodišča Republike Hrvaške je odločil o pritožbah sodnikov v postopku presoje obstoja kršitev etičnega kodeksa na področju pravosodja, sporočilo za javnost z dne 31. maja 2021.

³³ V zvezi z domnevnimi kaznivimi dejanji korupcije so bili 9. junija 2021 aretirani trije sodniki. Omeniti je treba, da je predsednik zadevnega sodišča zahteval tudi novo varnostno kontrolo sodnikov, ki se na tem sodišču ukvarjajo s korupcijo in organiziranim kriminalom.

³⁴ Sklep o ugotovitvi kršitve etičnega ravnanja se vstavi v osebni spis sodnikov in posreduje predsedniku zadevnega sodišča.

³⁵ Zakon o sodiščih, členi 106, 107 in 107.a.

³⁶ Zakon o državnem sodnem svetu, členi 62–79. Za primerjavo organov, vključenih v disciplinske postopke v zvezi s sodniki v vseh državah članicah, glej Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2020, sliki 52–53.

³⁷ Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 4.

komunikacijo med sodišči in strankami še vedno med najmanj razvitimi v EU³⁸. Kar zadeva uporabo IKT za vodenje zadev, je v teku uvedba sistema e-spisov še za preostanek sodišč; delovati naj bi začel do konca leta 2021³⁹. Kar zadeva elektronska komunikacijska orodja, je bil sistem e-komunikacij, ki omogoča elektronsko izmenjavo dokumentov s sodiščem, uveden na gospodarskih, okrožnih in občinskih sodiščih, višjem gospodarskem sodišču in vrhovnem sodišču (samo za civilne zadeve). Trenutno ta sistem večinoma uporabljajo odvetniki, notarji, sodni izvedenci, cenilci in tolmači ter stečajni upravitelji⁴⁰. Uporaba sistema e-komunikacij se je v letu 2020 povečala, potem ko je bilo z zakonom določeno, da je elektronska komunikacija obvezna za pravne osebe (državljeni imajo še vedno možnost uporabe papirne različice)⁴¹. Vendar so še vedno možne izboljšave, zlasti v kazenskih zadevah: čeprav tehnični pogoji za elektronsko komunikacijo med državnimi pravobranilci in sodišči že obstajajo, bodo potrebne spremembe zakonika o kazenskem postopku, predvidene za leto 2022⁴². Kar zadeva elektronsko komunikacijo med državnimi pravobranilci in policijo, je bilo opravljeno preskusno obdobje. Policija sodiščem pošilja obtožnice v prekrškovnih zadevah, za elektronsko komuniciranje sodišč s policijo pa so potrebne zakonodajne spremembe. Sodbe prvo- in drugostopenjskih sodišč se še vedno objavljajo v zelo omejenem obsegu⁴³. Sistem e-spisov naj bi bil do leta 2023⁴⁴ nadgrajen s posebnim modulom za anonimizacijo, ki bo omogočal objavo sodb na javno dostopnem portalu, ki omogoča iskanje⁴⁵.

Državni sodni svet in državni pravobranilski svet sta prejela nekaj začasnih okrepitev, vendar človeških virov še vedno primanjkuje. Kot je navedeno v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020, imata državni sodni svet in državni pravobranilski svet precejšnje pristojnosti⁴⁶, vendar je njuna upravna zmogljivost še vedno zelo omejena⁴⁷, razmere pa se niso bistveno izboljšale. Čeprav sta leta 2020 oba sveta uradno prejela višja finančna sredstva (25 % več za državni sodni svet in 40 % več za državni pravobranilski svet v primerjavi z letom 2019), je bila zaradi omejitvenih ukrepov v zvezi s pandemijo COVID-19 uporaba teh sredstev za zaposlovanje novega osebja odložena. Doslej so sveti prejeli le nekaj začasnih okrepitev za preverjanje prijav premoženjskega stanja sodnikov in državnih pravobranilcev⁴⁸.

Novo višje kazensko sodišče je začelo delovati kot specializirano pritožbeno sodišče v kazenskih zadevah. Januarja 2021 je višje kazensko sodišče začelo delovati kot specializirano sodišče, pristojno za odločanje o pritožbah zoper odločbe okrožnih sodišč (v vlogi prvostopenjskega ali drugostopenjskega kazenskega sodišča)⁴⁹. Sodišče je začelo delo

³⁸ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slike 40–47.

³⁹ Na štirih prvostopenjskih upravnih sodiščih in višjem upravnem sodišču. Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 9.

⁴⁰ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 8.

⁴¹ Ob koncu leta 2020 je bilo približno 49 % vseh dokumentov na gospodarskih sodiščih poslanih in prejetih elektronsko, na občinskih sodiščih pa 26 %. Informacije, prejete v okviru obiska Hrvaške.

⁴² Napovedane v nacionalnem načrtu za okrevanje in odpornost, ki ga je hrvaška vlada predložila 18. maja 2021.

⁴³ Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slika 46. Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 6–7.

⁴⁴ Napovedan v nacionalnem načrtu za okrevanje in odpornost, ki ga je hrvaška vlada predložila 18. maja 2021.

⁴⁵ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 8–9.

⁴⁶ Glej opombi 1 in 3 zgoraj.

⁴⁷ Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 4–5.

⁴⁸ Glej oddelek o neodvisnosti zgoraj.

⁴⁹ Zakonik o kazenskem postopku, člen 490: (1) pritožba zoper drugostopenjsko sodbo je dovoljena pri sodišču tretje stopnje le, če: 1) je sodišče druge stopnje izreklo dolgoročno zaporno kazen ali potrdilo prvostopenjsko

po sodbi ustavnega sodišča, v kateri je bilo navedeno, da višje kazensko sodišče ne postavlja pod vprašaj ustavnega položaja vrhovnega sodišča⁵⁰. Zagotovljeno je bilo potrebno strokovno in upravno osebje ter ustrezno opremljen prostor na sodišču. Državni sodni svet je imenoval 11 od skupno 15 sodnikov, kot je za to sodišče določeno s sklepom ministra za pravosodje in javno upravo, in novega predsednika sodišča⁵¹. Predvideno je bilo, da bo novo sodišče olajšalo delo vrhovnega sodišča kot sodišča druge stopnje. Vrhovno sodišče bi se lahko osredotočilo na pravna vprašanja v kazenskih zadevah, pri čemer bi delovalo kot sodišče tretje stopnje.

Učinkovitost

Sodni zaostanki so se zmanjšali, trajanje postopkov na sodiščih druge stopnje pa skrajšalo, medtem ko so se na sodiščih prve stopnje večinoma povišali ter ostajajo med najvišjimi v EU⁵². Pandemija COVID-19 ter huda potresa v Zagrebu in Petrinji so negativno vplivali zlasti na učinkovitost prvostopenjskih sodišč, predvsem zaradi zamud pri obravnavah, medtem ko so drugostopenjska sodišča in vrhovno sodišče, ki delujejo večinoma na podlagi pisnih sodnih spisov, še naprej delovala s povečano učinkovitostjo⁵³. Leta 2020 je povprečno trajanje postopkov na sodiščih prve stopnje ostalo med najdaljšimi v EU in se je večinoma podaljšalo, in sicer na 1 000 dni v gospodarskih pravnih zadevah (735 v letu 2019) in 705 dni v kazenskih zadevah na občinskih sodiščih (691 v letu 2019), v civilnih pravnih zadevah pa se je skrajšalo na 826 dni (854 v letu 2019)⁵⁴. Povprečno trajanje postopkov pred okrožnimi sodišči se je večinoma skrajšalo, pri čemer so civilne pravne zadeve na drugi stopnji trajale le 233 dni (258 v letu 2019), kazenske zadeve pa 804 dneve (930 v letu 2019). Na sodiščih prve stopnje so se sodni zaostanki znižali za 13 % v gospodarskih zadevah (v primerjavi z letom 2019), vendar so se leta 2020 povišali za 15 % v civilnih pravnih zadevah, za 12 % v upravnih in za 9 % v kazenskih zadevah. Na okrožnih sodiščih druge stopnje so se sodni zaostanki v civilnih pravnih zadevah znižali za 22 %, v

sodbo, s katero je bila izrečena ta kazen; 2) je sodišče druge stopnje razveljavilo sodbo na prvi stopnji, s katero je obdolženca oprostilo, in izreklo sodbo, s katero je obdolženca spoznalo za krivega.

⁵⁰ V zahtevi za presojo ustavnosti je med drugim navedeno, da je bila z zakonom o sodiščih in zakonikom o kazenskem postopku neustavno omejena pristojnost vrhovnega sodišča, da deluje kot sodišče tretje stopnje, in neustavno odpravljena pristojnost za delovanje kot sodišče druge stopnje. Ustavno sodišče je razsodilo, da ima zakonodajna oblast diskrecijsko pravico odločati o tem, katero sodišče bo odločalo o katerih vrstah vprašanj. Navedlo je tudi, da ukrepi, ki jih je vrhovno sodišče uporabilo za zagotovitev ustreznosti sodne prakse, ne bodo ogroženi, zlasti če vrhovno sodišče na sestanke o skladnosti sodne prakse (v skladu s členom 27 zakona o sodiščih) povabi tudi predsednika višjega kazenskega sodišča. Sodba ustavnega sodišča z dne 3. novembra 2020, U-I-4658/2019.

⁵¹ Preostali štiri kandidati za sodnike v državnem sodnem svetu niso prejeli dovolj glasov, razpis prostega delovnega mesta pa ni bil ponovljen, tudi zaradi dejstva, da je število zadev pred sodiščem trenutno majhno.

⁵² Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2021, slike 6–19.

⁵³ Predsednik vrhovnega sodišča je 2. novembra 2020 predsednikom sodišč naročil, naj organizirajo delo po dveh modelih. V skladu z modelom A sodišča prve stopnje obravnavajo vse vrste zadev, ki so v njihovi pristojnosti, v skladu z epidemiološkimi ukrepi in z namenom zmanjšanja števila oseb v prostorih sodišč, medtem ko se zunanje dejavnosti omejujejo na nujne primere. Priporoča se uporaba e-komunikacije, pa tudi izvedba drugostopenjskih sodnih obravnav z video-/avdiokonferenčnimi orodji. V skladu z modelom B, ki se uporablja po odobritvi predsednika vrhovnega sodišča v primeru neugodnega razvoja epidemioloških razmer, sodišča prve stopnje obravnavajo le nujne primere, na sodišče pa pridejo le sodniki, ki so dodeljeni tem primerom. Obravnave v vseh drugih zadevah se preložijo za 14 dni. Dejavnosti zunaj prostorov sodišča se prekinejo. Na sodiščih druge stopnje predsednik sodišča določi časovni raspored obravnav, pri tem pa se priporoča uporaba video-/avdiokonferenčnih orodij. Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 14.

⁵⁴ Ministrstvo za pravosodje, podatki za leto 2020.

kazenskih zadevah pa za 9 %. Tako višje gospodarsko sodišče kot vrhovno sodišče sta dodatno skrajšali trajanje postopkov in znižali sodne zaostanke v gospodarskih in civilnih zadevah. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo je v začetku leta 2021 začelo pripravljati akcijske načrte za izboljšanje učinkovitosti dela sodišč, pri čemer je predvidelo, da bo za vsako pravosodno območje in specializirana sodišča pripravljen prilagojen akcijski načrt⁵⁵.

II. PROTIKORUPCIJSKI OKVIR

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo je osrednji organ za preprečevanje korupcije s posebno enoto za usklajevanje izvajanja protikorupcijskih strategij in povezanih akcijskih načrtov. Prav tako deluje kot osrednji organ za izmenjavo podatkov o preprečevanju korupcije. Svet za preprečevanje korupcije, vladni svetovalni organ, ki ga sestavljajo predstavniki javnih institucij in nevladnih organizacij, ter nacionalni svet za spremljanje izvajanja strategije za boj proti korupciji parlamentu poročata dvakrat letno. Urad za preprečevanje korupcije in organiziranega kriminala (USKOK) je specializirano tožilstvo, pristojno za obravnavo kaznivih dejanj korupcije; nacionalni policijski urad za zatiranje korupcije in organiziranega kriminala (PNUSKOK) pa je specializiran policijski oddelek, pristojen za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje zapletenih primerov kaznivih dejanj, povezanih s korupcijo. Novo višje kazensko sodišče je začelo delovati leta 2021 kot drugostopenjsko sodišče v primerih korupcije, ki jih preganja USKOK⁵⁶. Urad varuhinje človekovih pravic razvija svojo novo nalogo upravljanja prijav nepravilnosti.

Strokovnjaki in vodstveni delavci podjetij stopnjo korupcije v javnem sektorju še vedno zaznavajo kot visoko. Na indeksu zaznave korupcije, ki ga objavlja organizacija Transparency International, je Hrvaška za leto 2020 prejela oceno 47/100, s čimer se uvršča na 18. mesto v Evropski uniji in 63. mesto na svetu⁵⁷. Ta zaznava se je poslabšala⁵⁸ v zadnjih petih letih⁵⁹.

Nova protikorupcijska strategija za obdobje 2021–2030 je v fazi javnega posvetovanja, prejšnja strategija pa je prenehala veljati. Odločitev o začetku postopka priprave nove strategije je bila sprejeta 19. novembra 2020⁶⁰. Po notranjem posvetovanju je osnutek predloga strategije zdaj objavljen za javno posvetovanje⁶¹. Novo strategijo bodo dopolnjevali triletni izvedbeni načrti. Prvi izvedbeni načrt je predviden za obdobje 2022–2024, priprava načrta pa se bo začela šele po sprejetju strategije⁶². Po navedbah pristojnih organov bo cilj

⁵⁵ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 11.

⁵⁶ Za več informacij o delovanju višjega kazenskega sodišča in sodbi ustavnega sodišča z dne 3. novembra 2020, U-I-4658/2019, glej oddelek o kakovosti pravosodnega sistema.

⁵⁷ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2020 (2021), str. 2–3. Stopnja zaznane korupcije se razvrsti na naslednji način: nizka (stopnja korupcije v javnem sektorju, kakor jo dojemajo strokovnjaki in vodstveni delavci podjetij, ima ocene nad 79); razmeroma nizka (ocene med 79 in 60), razmeroma visoka (ocene med 59 in 50), visoka (ocene pod 50).

⁵⁸ Leta 2015 je bila ocena 51, leta 2020 pa 47. Ocena se znatno poveča/zmanjša, če se spremeni za več kot 5 točk; se izboljša/poslabša (se spremeni za 4 do 5 točk); je razmeroma stabilna (se spremeni za 1 do 3 točk) v zadnjih petih letih.

⁵⁹ Podatki Eurobarometra o dojetanju korupcije ter izkušnjah državljanov in podjetij, o katerih se je poročalo lani, se posodobijo vsako drugo leto. Najnovejši nabor podatkov zagotavljata posebna raziskava Eurobarometer 502 (2020) in raziskava Flash Eurobarometer 482 (2019).

⁶⁰ Protikorupcijska strategija za obdobje 2015–2020.

⁶¹ Osnutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030 je bil objavljen na vladnem portalu za e-posvetovanje.

⁶² Pisni prispevek hrvaške vlade za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 12.

celovite protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030 obravnavati širok razpon odprtih vprašanj z opredelitvijo posebnih področij korupcije, ki jih je treba okrepiti, kar je poudarjeno tudi v mednarodnih priporočilih⁶³. Glavna prednostna področja strategije bodo preprečevanje⁶⁴, krepitev institucionalnega in pravnega okvira za boj proti korupciji, ozaveščanje o škodljivosti korupcije v splošni javnosti, povečanje preglednosti dela javnih organov in izboljšanje sistemov integritete na številnih prednostnih področjih⁶⁵.

Institucionalni okvir za boj proti korupciji je bil za večjo učinkovitost delno institucionalno reorganiziran. Ministrstvo za pravosodje in ministrstvo za javno upravo sta se 22. julija 2020 združili v ministrstvo za pravosodje in javno upravo⁶⁶. Namen te nove strukture je izboljšati delo sektorja za preprečevanje korupcije, ki zdaj vključuje dve novi organizacijski enoti⁶⁷. Poleg tega svet za preprečevanje korupcije zdaj vključuje predstavnike državne volilne komisije, varuhinje človekovih pravic in osrednjega državnega urada za razvoj digitalne družbe. Človeški in finančni viri so se v zadnjem času nekoliko povečali⁶⁸. Vendar pa ima komisija za reševanje nasprotij interesov omejeno število zaposlenih⁶⁹.

Še vedno je potrebna reforma zakonodajnega okvira za boj proti korupciji. Odprava politične imunitete članov vlade je bila napovedana v vladnem programu za obdobje 2020–2024⁷⁰, vendar pravila zaenkrat ostajajo, kot je navedeno v členu 34 zakona o vladi, ki predvideva imuniteto za vsa kazniva dejanja, ki se kaznujejo z zaporno kaznijo do pet let. Po kazenskem zakoniku se podkupovanje sankcionira s kaznijo do deset let zopora, enake določbe pa veljajo tudi za tuje uradnike⁷¹. Sedanji osnutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030, ki je v fazi javnega posvetovanja, predvideva poseben mejnik za izboljšanje okvira za boj proti korupciji v mednarodnih poslovnih transakcijah⁷². V zvezi s tem osnutek strategije predlaga okrepitev zakonodajnega okvira glede imunitete članov vlade z izključitvijo imunitete za kazniva dejanja korupcije, kot priporoča tudi skupina GRECO⁷³.

Pregon in preiskovanje primerov korupcije na visoki ravni se nadaljujeta, vendar pri obsodbah zaradi dolgotrajnih postopkov pogosto prihaja do zamud. Pozitiven trend pri preiskavah in pregonu korupcije se je nadaljeval, tudi na lokalni ravni⁷⁴. Leta 2020 je državno

⁶³ Seznam mednarodnih priporočil, navedenih v osnutku protikorupcijske strategije, str. 6.

⁶⁴ Protikorupcijska strategija za obdobje 2015–2020 je bila osredotočena na preprečevanje, glej Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 9.

⁶⁵ Osnutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030, str. 5.

⁶⁶ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 15.

⁶⁷ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 15. Novi enoti sta: služba za strateško načrtovanje, usklajevanje izvajanja nacionalnih dokumentov in ozaveščanje javnosti; ter služba za mednarodno sodelovanje in razvoj ter izboljšanje normativnega okvira.

⁶⁸ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 15.

⁶⁹ Informacije, prejete od komisije za preprečevanje nasprotja interesov v okviru obiska Hrvaške.

⁷⁰ Vlada Republike Hrvaške, program vlade za obdobje 2020–2024, str. 45. Načrt zakonodajnih dejavnosti vlade za leto 2021 za četrto četrtletje v zvezi s spremembami določa napotitev na postopek delovnih teles. Namen tega zakona bi bil odpraviti imuniteto članov vlade zaradi kaznivih dejanj korupcije, ki se preganjajo po uradni dolžnosti.

⁷¹ V členih 293 in 294 je podkupovanje opredeljeno kot kaznivo dejanje, a tuji uradniki niso izrecno omenjeni. Člen 89(3) kazenskega zakonika opredeljuje „uradno osebo“. OECD, Foreign Bribery Offence and its Enforcement in Eastern Europe and Central Asia, 2016, str. 69.

⁷² Osnutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030, str. 30.

⁷³ GRECO Fifth Evaluation Round, Evaluation Report, 6. december 2019, točka 99.

⁷⁴ Državno pravobranilstvo je leta 2020 prejelo kazenske ovadbe zoper 1 230 domnevnih osumljencev kaznivih dejanj korupcije, kar predstavlja 72 % vseh kazenskih ovadb, ki jih je prejel USKOK (leta 2019 so bili

pravobranilstvo vložilo obtožnice proti 84 osebam (109 osebam v letu 2019). V istem obdobju so sodišča izrekla sodbe zoper 92 oseb, od katerih jih je bilo 78 obsojenih (85 %). Kar zadeva sankcije za kazniva dejanja korupcije, je bila 31 osebam izrečena zaporna kazen (za 12 oseb je bila zaporna kazen spremenjena v družbeno koristno delo), 47 osebam pa pogojna odložitve izreka kazni. Leta 2020 se je podaljšalo trajanje preiskav, ki so jih vodili državni pravobranilci v uradu za preprečevanje korupcije in organiziranega kriminala (USKOK) (zaradi zapletenosti zadev in pandemije COVID-19). Preiskava se je končala v šestih mesecih v samo približno 28 % primerov, ki jih je obravnaval USKOK (90 % leta 2019). V približno 35 % primerov je preiskava trajala do enega leta, v preostalih 35 % primerov pa je trajala do 18 mesecev ali še dlje. Ko zadeve dosežejo sodišča, se več zadev v zvezi s korupcijo na visoki ravni sooča z dolgotrajnimi postopki, zaradi katerih prihaja do zamud pri sodbah⁷⁵. Za odpravo neučinkovitosti pravosodnega sistema, o katerih se je poročalo v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020, ni bilo sprejetih jasnih ukrepov. Za obravnavo tega vprašanja je v osnutku strategije določen cilj izboljšanja pravnega okvira za pregon kaznivih dejanj korupcije, s čimer bi se pospešili sodni postopki⁷⁶. V zvezi s sedanjimi razpoložljivimi viri je USKOK poročal o težavah pri zaposlovanju novih državnih pravobranilcev, saj kandidati niso izpolnjevali zahtev o strokovnem znanju⁷⁷. Tako USKOK kot nacionalni policijski urad za preprečevanje korupcije in organiziranega kriminala (PNUSKOK) sta poročala, da je sodelovanje pri preiskovanju in pregonu kaznivih dejanj korupcije dobro. Nacionalni organi so poročali, da menijo, da so razpoložljivi viri zadostni, in da so na spletu na voljo specializirana usposabljanja za boj proti korupciji. Ugotovljene so bile pomanjkljivosti v zvezi z razpoložljivostjo opreme za izvajanje zapletenih preiskovalnih dejavnosti⁷⁸. V skladu z osnutkom strategije bo PNUSKOK še naprej užival koristi digitalizacije in prenove na nacionalni in lokalni ravni⁷⁹.

Od objave Poročila o stanju pravne države za leto 2020 je bil glede krepitve pravnega okvira za preprečevanje nasprotja interesov dosežen omejen napredek⁸⁰. V Poročilu o stanju pravne države za leto 2020 je bilo ugotovljeno, da je treba izboljšati izvajanje pravnega okvira o nasprotju interesov in z njim zagotoviti, da ima komisija za reševanje nasprotij interesov zadostna pooblastila za izrekanje odvratilnih sankcij in opravljanje bistvene preventivne vloge⁸¹. Čeprav se pravni okvir o nasprotju interesov ni spremenil, se osnutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030 zavezuje k njegovemu izboljšanju, podaja pa tudi nekaj podrobnosti o tem, kaj naj bi to vključevalo⁸². Odločitve komisije za reševanje nasprotja interesov so bile predmet več sodb upravnih sodišč in

osumljenci 1 003, kar predstavlja 73 % vseh ovadb). To kaže na približno 20-odstotno povečanje števila domnevnih osumljencev v primerjavi z zadnjimi leti. Opozoriti je treba, da je bilo več kot 90 % teh ovadb zavrnjenih, večino pa so vložili državljani. Državno pravobranilstvo, Poročilo za leto 2020, 29. april 2020, str. 187–188.

⁷⁵ Leta 2020 so kazenski postopki na prvi stopnji v povprečju trajali 733 dni na občinskih sodiščih in 804 dni na okrožnih sodiščih (ki obravnavajo najtežje kazenske zadeve). Po podatkih ministrstva za pravosodje in javno upravo. Primer zadeve v zvezi s korupcijo je zadeva FIMI-media, ki traja že 11 let.

⁷⁶ Osnutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030, str. 32.

⁷⁷ Informacije, prejete od urada USKOK v okviru obiska Hrvaške. Na primer pomanjkanje specializirane programske opreme, forenzičnih orodij za preiskovanje elektronske opreme.

⁷⁸ Informacije, prejete od urada PNUSKOK v okviru obiska Hrvaške.

⁷⁹ Osnutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030, str. 36.

⁸⁰ Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 10.

⁸¹ Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 10.

⁸² Osnutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030, str. 44–45.

ustavnega sodišča⁸³. Višje upravno sodišče je na primer 12. septembra 2019 v zvezi s pooblastili komisije v skladu s členom 5 zakona o preprečevanju nasprotja interesov potrdilo prakso komisije in sankcije, ki jih je izrekla. Višje upravno sodišče je 10. decembra 2020 izreklo sodbo o pritožbi in s sklicevanjem na določbe člena 5 zakona o preprečevanju nasprotja interesov odločilo, da komisija za reševanje nasprotij interesov ni pristojna za sankcioniranje zgolj kršitve načel ravnanja javnih uslužbencev⁸⁴. Vprašanje zadeva razlago člena 5⁸⁵ in možnost, da komisija izreče sankcije javnim uslužbencem zgolj na podlagi te določbe⁸⁶. Posledice te sodbe so pomembne, saj je odločila o pooblastilih komisije za reševanje nasprotij interesov za sankcioniranje⁸⁷. Skupina držav Sveta Evrope proti korupciji (GRECO) je preučila pristojnosti komisije za reševanje nasprotij interesov in poudarila, da lahko komisija zgolj ugotovi, ali gre za kršitev, ne more pa izreči sankcij v skladu s členoma 2 in 5 navedenega zakona⁸⁸. V zvezi s tem je skupina GRECO priporočila pregled razpoložljivih sankcij za kršitve zakona o preprečevanju nasprotja interesov, s katero bi se zagotovile ustrezne posledice za vse kršitve. Civilna družba je izrazila zaskrbljenost zaradi morebitnega zmanjšanja pooblastil komisije za sankcioniranje po sodbi višjega upravnega sodišča⁸⁹. Komisija za reševanje nasprotij interesov je izrazila zaskrbljenost glede nedosledne sodne prakse in državnemu pravobranilstvu predlagala, naj pri vrhovnem sodišču sproži izredno presojo sodbe višjega upravnega sodišča in jo razveljavi, ta predlog pa je bil 14. maja zavrnjen⁹⁰. Višje upravno sodišče je 27. maja 2021 podalo dodatno sodbo v zvezi s členom 5 navedenega zakona, s katero je potrdilo sodbo upravnega sodišča z dne 19. decembra 2020⁹¹.

Za člane vlade in poslance ni etičnih pravil, pojav vrtljivih vrat pa je še vedno le delno urejen, kot je navedeno v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020⁹². Na neobstoj etičnega kodeksa za člane vlade⁹³ in poslance⁹⁴ je opozorila tudi skupina GRECO⁹⁵, zato je

⁸³ Npr. sodba ustavnega sodišča z dne 2. julija 2019, U-III-673/2018. S to sodbo sta bili sodbi upravnega sodišča in višjega upravnega sodišča razveljavljeni z obrazložitvijo, da sodišči med drugim nista zagotovili uspešnega sodnega nadzora.

⁸⁴ Sodba višjega upravnega sodišča z dne 10. decembra 2020, Usz – 2745/18-5.

⁸⁵ Člen 5 navedenega zakona navaja načela, ki jih morajo javni uslužbenci spoštovati pri opravljanju svojih javnih nalog, in sicer delovati pošteno, vestno, odgovorno in nepristransko ter pri tem ohranjati verodostojnost in dostojanstvo.

⁸⁶ V skladu s sodbo višjega upravnega sodišča lahko komisija za reševanje nasprotja interesov izreče sankcije le v skladu s seznamom kršitev iz člena 42 istega zakona, določbe člena 5 pa na tem seznamu niso predvidene. Sodba višjega upravnega sodišča z dne 10. decembra 2020, Usz – 2745/18-5.

⁸⁷ Hkrati bi lahko sodba višjega upravnega sodišča vplivala na podobne tekoče postopke komisije za reševanje nasprotij interesov.

⁸⁸ GRECO, Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, 24. marec 2020, točka 92.

⁸⁹ GONG, Letter to GRECO: The Commission must not be destroyed, 4. februar 2021.

⁹⁰ Višje upravno sodišče je 3. februarja 2021 izdalo sporočilo za javnost glede svoje sodne prakse v zvezi z nasprotjem interesov, v katerem je navedlo, da so upravna sodišča pristojna za presojo zakonitosti odločb komisije za reševanje nasprotij interesov in zagotavljanje zakonitosti, pa tudi za zagotavljanje sodnega varstva pravic in pravnih interesov fizičnih in pravnih oseb ter drugih oseb, ki so bili kršeni s posameznimi odločitvami ali dejanji javnih organov. Sodišče je tudi poudarilo, da boj proti korupciji ne pomeni, da morajo sodišča vse odločbe komisije nekritično in brezpogojno oceniti kot zakonite, saj bi s tem zgoraj omenjena vloga upravnih sodišč pri nadzoru zakonitosti odločb javnih organov izgubila svoj pomen. Višje upravno sodišče, sporočilo za javnost z dne 3. februarja 2021.

Državno pravobranilstvo je 14. maja 2021 zavrnilo pobudo komisije v zvezi s sodbo višjega upravnega sodišča iz decembra 2020, ker je zadevna oseba, župan Zagreba, medtem umrla.

⁹¹ Sodba višjega upravnega sodišča z dne 27. maja 2020, Usz – 2889/20-2.

⁹² Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 11.

⁹³ GRECO, Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, 24. marec 2020, str. 15–16.

bilo sprejetih nekaj ukrepov za obravnavo teh priporočil⁹⁶. Pravila o pojavu vrtljivih vrat niso bila okrepljena in so še vedno ozko opredeljena⁹⁷. Skupina GRECO je ocenila, da je obdobje v določbi, ki uradnikom prepoveduje zaposlitev v zasebnem sektorju 12 mesecev po koncu javne službe⁹⁸, prekratko, in je priporočila tudi, naj se komisiji za reševanje nasprotij interesov na tem področju naloži posredniška vloga.

Sprejet je bil etični kodeks za javne uslužbence na državni ravni, etičnih kodeksov na lokalni in regionalni ravni pa večinoma ni. Etični kodeks za javne uslužbence na državni ravni se uporablja od leta 2011⁹⁹. Javni uslužbenci na lokalni ravni pa imajo svoj etični kodeks le, če ga je sprejela lokalna oz. regionalna oblast¹⁰⁰. V skladu z osnutkom predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030 je na lokalni in regionalni ravni v veljavi 142 etičnih kodeksov. Strategija predvideva, da se bo to število do leta 2030 povečalo na 576.

Od objave Poročila o stanju pravne države za leto 2020 je bil dosežen določen napredek za dejavnosti lobiranja, za katere pa je treba še uvesti celovito zakonodajo¹⁰¹. Vladni program za obdobje 2020–2024 in osnutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030 predvidevata sprejetje celovite ureditve. Ministrstvo za pravosodje je v ta namen ustanovilo delovno skupino¹⁰². Skupina GRECO je poudarila tudi potrebo po ureditvi dejavnosti lobiranja, saj njena priporočila na tem področju še vedno niso izvedena¹⁰³.

V postopkih javnega naročanja, kjer je še vedno visoka nevarnost korupcije, je bilo vloženi veliko pritožb. V osnutku predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030 so javna naročila opredeljena kot ranljivo področje za korupcijska tveganja¹⁰⁴. Državna komisija za nadzor postopkov javnega naročanja je neodvisen organ odločanja (sodišče), odgovoren za obravnavo pritožb v zvezi z javnimi naročili¹⁰⁵. Njena delovna obremenitev se je z leti povečala: leta 2020 je bilo v pritožbenem postopku pred državno komisijo za nadzor

⁹⁴ GRECO, Fourth Evaluation Round: Addendum to the Second Compliance Report Croatia, Addendum to the Second Compliance Report Croatia, 21. oktober 2020, str. 3.

⁹⁵ Pripravljalna dela za oblikovanje etičnega kodeksa za poslance in etičnega kodeksa za člane vlade so v teku.

⁹⁶ Delovna skupina, zadolžena za pripravo etičnega kodeksa za poslance, je po razpravi na seji predsedstva osnutek poslala odboru za ustavo, poslovnik in politični sistem.

⁹⁷ GRECO, Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, str. 25.

⁹⁸ Člen 20 zakona o preprečevanju nasprotja interesov določa, da se uradniki 12 mesecev po prenehanju službovanja ne smejo zaposliti pri subjektu, s katerim so bili v neposrednem stiku.

⁹⁹ Etični kodeks državnih službenika, Uradni list 40/201.

¹⁰⁰ Osnutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030, str. 64.

¹⁰¹ Da ni ustreznih podrobnih pravil za poslance in najvišje izvršne funkcije, je bilo ugotovljeno že v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 11.

¹⁰² Pisni prispevek hrvaške vlade v okviru obiska Hrvaške, osnutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030, str. 46, in program vlade Republike Hrvaške za obdobje 2020–2024, str. 45. Delovno skupino bodo sestavljali predstavniki vlade Republike Hrvaške, državnega pravobranilstva, urada informacijskega pooblaščenca, komisije za reševanje nasprotij interesov, agencije za varstvo osebnih podatkov, hrvaškega združenja lobistov, organizacij civilne družbe Transparency International in GONG ter akademikov. K sodelovanju v delovni skupini bi lahko bili povabljeni tudi predstavniki hrvaškega združenja delodajalcev ter sindikatov.

¹⁰³ GRECO, Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, 24. marec 2020, str. 20.

¹⁰⁴ Osnutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030, str. 23.

¹⁰⁵ V skladu s členom 8 zakona o državni komisiji za nadzor postopkov javnega naročanja vlada na podlagi razpisa prostega delovnega mesta parlamentu predlaga kandidate za imenovanje v državno komisijo brez sodelovanja neodvisnega organa. Parlament bi odločal tudi o morebitni disciplinski odgovornosti članov.

postopkov javnega naročanja 66 % javnih naročil¹⁰⁶. Ključna vloga državne komisije za nadzor postopkov javnega naročanja je priznana tudi v osnutku protikorupcijske strategije, ki predvideva nadaljnjo krepitev njenega pravnega okvira¹⁰⁷. Pomembno je, da reforma državne komisije zagotavlja njeno neodvisnost, zlasti v zvezi z imenovanjem in disciplino članov državne komisije, v skladu s pravom EU in ob upoštevanju priporočil Sveta Evrope¹⁰⁸. V skladu z osnutkom predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030 se bo zakonodajni okvir za javno naročanje izboljšal tudi s krepitvijo nadzornega mehanizma in boljšo preglednostjo postopkov¹⁰⁹.

Urad varuhinje človekovih pravic je začel prejemati zunanje prijave nepravilnosti. Po sprejetju zakona o zaščiti prijaviteljev nepravilnosti¹¹⁰ lahko urad varuhinje človekovih pravic od leta 2019 prejema prijave morebitnih kršitev ali nepravilnosti. Urad varuhinje človekovih pravic je poročal, da je bilo leta 2020 obravnavanih 45 pritožb¹¹¹. V istem obdobju je bilo po prijavi nepravilnosti odkritih več odmevnih primerov korupcije¹¹².

Za zmanjšanje korupcijskega tveganja na področju javnega naročanja med pandemijo COVID-19 so bila izvedena nova posebna usposabljanja za uradnike¹¹³. Kar zadeva kazenski pregon, je bilo zaradi pandemije odloženih le nekaj dejavnosti državnega pravobranilstva, organi kazenskega pregona pa so delali v dveh izmenah, da bi čim bolj zmanjšali tveganje stikov¹¹⁴. Poleg tega je ministrstvo za gospodarstvo in trajnostni razvoj izdalo posebna priporočila za krepitev sistema javnega naročanja v okviru pandemije¹¹⁵.

III. PLURALNOST IN SVOBODA MEDIJEV

Svoboda izražanja in obveščanja je zapisana v ustavi¹¹⁶, pluralnost medijev pa zagotavljajo različni zakoni, zlasti zakon o elektronskih medijih in zakon o medijih. Z njimi je opredeljen neodvisen regulativni organ za medije, agencija za elektronske medije (AEM), in zagotovljeno, da so informacije o lastništvu medijev na voljo javnosti. Okvir za dostop do

¹⁰⁶ Informacije, prejete od državne komisije za nadzor postopkov javnega naročanja, prejete v okviru obiska Hrvaške. Letno poročilo državne komisije za nadzor postopkov javnega naročanja za leto 2020 še ni na voljo.

¹⁰⁷ Osutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030, str. 49.

¹⁰⁸ Priporočilo CM/Rec(2010)12, točki 66 in 69. V skladu s pravom EU zahteva po neodvisnosti pomeni, da mora disciplinska ureditev, ki se nanaša na sodnike, vsebovati potrebna jamstva, da se prepreči uporaba ureditve kot sistema političnega nadzora nad vsebino sodnih odločb. Npr. sodba Sodišča Evropske unije z dne 24. junija 2019, Evropska komisija/Republika Poljska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, točka 77, sodba z dne 25. julija 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, sodba z dne 5. julija 2016, *Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, in sklep z dne 12. februarja 2019, RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110.

¹⁰⁹ Osutek predloga protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030, str. 51.

¹¹⁰ Zakon o zaščiti prijaviteljev nepravilnosti.

¹¹¹ 13 od teh je bilo predloženih leta 2019, vendar so se primeri nadaljevali tudi v letu 2020.

¹¹² Telegram, *Ovo je bomba. Telegram odkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove*, 12. januar 2021; Večernji list, *Dosje o Bandičevoj poskupjeloj Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete...*, 29. november 2020; Večernji list, USKOK i PNUSKOK provode izvide o sljemenskoj žičari, 27. november 2020.

¹¹³ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 24.

¹¹⁴ Informacije, prejete od organizacije PNUSKOK v okviru obiska Hrvaške.

¹¹⁵ Priporočilo ministrstva za gospodarstvo, podjetništvo in obrt o vprašanju predpisovanja in zagotavljanja jamstev za javne razpise v novih razmerah, ki jih je povzročil izbruh koronavirusa (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7221>), in priporočilo ministrstva za gospodarstvo, podjetništvo in obrt o izvajanju javno zavezujočega postopka v novih razmerah, ki jih je povzročil izbruh koronavirusa (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7220>).

¹¹⁶ Ustava Republike Hrvaške, člen 38.

informacij in javnih dokumentov je na splošno vzpostavljen¹¹⁷. Revizija zakona o elektronskih medijih za prenos revidirane direktive o avdiovizualnih medijskih storitvah je v postopku sprejetja¹¹⁸. Poleg tega namerava vlada posodobiti drugi steber hrvaškega pravnega okvira za medije, in sicer zakon o medijih, pri čemer se predlog pričakuje do konca leta 2021¹¹⁹.

Za potencialne člane upravnega organa agencije za elektronske medije so predvidene nove zahteve glede kvalifikacij. Agencijo vodi direktor, ki vodi tudi svet za elektronske medije, ki je upravni organ agencije. Njena finančna neodvisnost je zagotovljena, saj je vezana na prihodke elektronskih medijskih storitev¹²⁰. Člane sveta imenuje parlament z navadno večino na predlog vlade, ki temelji na javnem razpisu za imenovanje¹²¹. Dejstvo, da so lahko člani sveta ponovno imenovani za več petletnih mandatov, in odločilni vpliv parlamentarne večine pri imenovanju organa sta bila izpostavljena kot potencialni nevarnosti za politično neodvisnost regulativnega organa¹²². Z osnutkom zakona o elektronskih medijih namerava vlada uvesti dodatne zahteve glede izobrazbe, znanj in spretnosti ter poklicnih izkušenj potencialnih članov sveta¹²³.

Ni neodvisnega samoregulativnega medijskega sveta, ki bi zastopal tako tiskane in novičarske medije kot tudi založnike in novinarska združenja. Obseg uporabe samoregulativnega etičnega kodeksa hrvaškega združenja novinarjev je omejen na novinarje, ki jih zastopa združenje, in zdi se, da ni dovolj priznan za zaščito novinarjev v praksi¹²⁴. Ministrstvo za kulturo in medije v okviru predloga novega zakona o medijih razmišlja o podpori ustanovitve neodvisnega samoregulativnega medijskega sveta¹²⁵.

Načrtujejo se nadaljnje izboljšave okvira za preglednost informacij o lastništvu medijev. Vlada namerava v osnutku revidiranega zakona o elektronskih medijih zagotoviti večjo celovitost razpoložljivih informacij, in sicer z zahtevo po vključitvi izpiska iz registra dejanskega lastništva in registraciji elektronskih publikacij¹²⁶. Trenutno so informacije o lastništvu avdiovizualnih in digitalnih medijev na voljo na spletišču agencije za elektronske medije. Informacije o tiskanih medijih zbira gospodarska zbornica in so objavljene v

¹¹⁷ Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem.

¹¹⁸ Direktiva (EU) 2018/1808 o spremembi Direktive 2010/13/EU o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) glede na spreminjajoče se tržne razmere

¹¹⁹ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 28.

Hrvaška se je leta 2021 na svetovnem indeksu svobode medijev (glej Reporters without Borders, (Novinarji brez meja), poročilo za Hrvaško) uvrstila na 56. mesto na svetu in 22. mesto med državami članicami EU. Orodje za spremljanje pluralnosti medijev (MPM – Media Pluralism Monitor) iz leta 2021 kaže srednje veliko tveganje na področju temeljne zaščite, socialne vključujočnosti in politične neodvisnosti, pri čemer je tveganje za kazalnik pluralnosti trga visoko (2021 Media Pluralism Monitor, str. 8).

¹²⁰ Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 9. 2021 Media Pluralism Monitor, str. 10.

¹²¹ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 28.

¹²² Prispevek centra za mirovne študije in hrvaške platforme za mednarodno solidarnost državljanov za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 3–4; Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 13; prispevek hrvaškega združenja novinarjev in sindikata hrvaških novinarjev za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 14–15. Opozoriti je treba, da so tri člane sveta ponovno imenovale različne parlamentarne večine.

¹²³ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 28.

¹²⁴ 2021 Media Pluralism Monitor, str. 11.

¹²⁵ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 28.

¹²⁶ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 30.

Uradnem listu¹²⁷. Orodje za spremljanje pluralnosti medijev (MPM – Media Pluralism Monitor) za leto 2021 tveganje z zvezi s preglednostjo lastništva medijev ocenjuje kot srednje, kar pomeni, da je v sedanjem okviru identiteto končnega dejanskega lastnika mogoče prikriti¹²⁸. Deležniki trdijo, da register, ki ga vodi agencija za elektronske medije, morda vsebuje vrzeli glede elektronskih publikacij¹²⁹. Po podatkih orodja za spremljanje pluralnosti medijev za leto 2021 so na Hrvaškem tržni deleži vodilnih medijskih hiš v različnih tržnih segmentih visoki¹³⁰.

Čeprav so v veljavi osnovna pravila, ki urejajo državna oglaševalska sredstva¹³¹, deležniki poročajo, da državna oglaševalska sredstva pogosto ogrožajo politično neodvisnost medijskih hiš, zlasti na lokalni ravni¹³². Zakon o elektronskih medijih določa, da morajo javne institucije in podjetja v večinski državni lasti 15 % svojih letnih sredstev, namenjenih za promocijo lastnih storitev ali dejavnosti, porabiti za oglaševanje v regionalnih ali lokalnih televizijskih ali radijskih programih¹³³. V okviru orodja za spremljanje pluralnosti medijev za leto 2021 je bilo ugotovljeno, da so v sedanjem okviru „radiodifuzijske hiše pogosto odvisne od regionalne in lokalne politike, časopisi pa pogosto podpirajo politike in stališča, ki sovpadajo s politično usmerjenostjo lastnikov“¹³⁴. Zlasti regionalne in lokalne medijske hiše pogosto veljajo za močno odvisne od oglaševanja lokalnih oblasti, kar lahko ogrozi uredniško neodvisnost¹³⁵.

Hrvaške oblasti so sprejele nekatere posebne ukrepe za medije, da bi ublažile posledice pandemije COVID-19. Zaradi pandemije so se prihodki od prodaje časopisov in oglaševanja zmanjšali, številne medijske hiše pa so znižale plače in odpuščale zaposlene¹³⁶. Prizadeti so bili zlasti neodvisni novinarji¹³⁷. Sindikat hrvaških novinarjev meni, da so se delovni pogoji novinarjev med pandemijo znatno poslabšali¹³⁸. Medijske hiše so lahko izkoristile splošne programe vladne pomoči. Vlada se je odzvala na pozive deležnikov k pomoči, zato je prek

¹²⁷ Informacije, prejete v okviru obiska na Hrvaškem; prispevek hrvaškega združenja novinarjev in sindikata hrvaških novinarjev za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 17.

¹²⁸ 2021 Media Pluralism Monitor, str. 10. Orodje za spremljanje pluralnosti medijev kaže visoko tveganje za povezane kazalnike koncentracije novičarskih medijev, koncentracije spletnih platform in izvrševanja pravil o konkurenci ter gospodarske vzdržnosti medijev.

¹²⁹ Prispevek centra za mirovne študije in hrvaške platforme za mednarodno solidarnost državljanov za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 5.

¹³⁰ 2021 Media Pluralism Monitor, str. 10–11. Po podatkih, ocenjenih v orodju za spremljanje pluralnosti medijev, so leta 2019 lastniki štirih največjih avdiovizualnih medijev obvladovali 96 odstotkov trga. Leta 2020 so lastniki štirih največjih avdiovizualnih medijev predstavljali 56 % občinstva. Lastniki štirih največjih radijskih postaj so imeli leta 2019 70-odstotni tržni delež, leta 2020 pa 39-odstotni delež občinstva. Lastniki štirih največjih časopisov so imeli leta 2019 71-odstotni tržni delež (2021 Media Pluralism Monitor, str. 10).

¹³¹ Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 13.

¹³² Prispevek hrvaškega združenja novinarjev in sindikata hrvaških novinarjev za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 16–17. Informacije, prejete v okviru obiska Hrvaške.

¹³³ Namen osnutka revidiranega zakona o elektronskih medijih je razširiti to pravilo na elektronske publikacije (z obveznostjo razkritja ustreznih informacij na spletu).

¹³⁴ 2021 Media Pluralism Monitor, str. 12.

¹³⁵ Prispevek hrvaškega združenja novinarjev in sindikata hrvaških novinarjev za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 16–17. Informacije, prejete v okviru obiska Hrvaške.

¹³⁶ Informacije, prejete od sindikata hrvaških novinarjev v okviru obiska Hrvaške.

¹³⁷ Organizacija Reporters without Borders (Novinarji brez meja), poročilo za Hrvaško; informacije, prejete v okviru obiska Hrvaške.

¹³⁸ Informacije, prejete od sindikata hrvaških novinarjev v okviru obiska Hrvaške.

agencije za elektronske medije objavila javni poziv za dodelitev podpore neodvisnim novinarjem in medijskim delavcem s krajšim delovnim časom¹³⁹.

Dostop do informacij je zagotovljen z zakonom, vendar še vedno prihaja do znatnih zamud pri obravnavi zahtev novinarjev s strani javnih organov¹⁴⁰. Izvajanje zakona o pravici do dostopa do informacij¹⁴¹ zagotavljata informacijski pooblaščenec in njegov urad. V velikem številu primerov je potrebno neposredno posredovanje urada informacijskega pooblaščenca, da se zagotovi nadaljnje ukrepanje v zvezi z zahtevami novinarjev za dostop do informacij¹⁴². Orodje za spremljanje pluralnosti medijev za leto 2021 tveganje glede varstva pravice do obveščnosti ocenjuje kot srednje¹⁴³. Skupina GRECO je priporočila, da je treba sprejeti ukrepe za okrepitev izvrševanja odločb informacijskega pooblaščenca v skladu z zakonom¹⁴⁴.

Vzpostavljen je pravni okvir za zaščito novinarjev, vendar so novinarji še vedno tarča sovražnega govora in groženj, tako na spletu kot drugje¹⁴⁵. V več vidnih primerih so politiki verbalno napadli novinarje, s čimer so bile izpostavljene napetosti v odnosih med nekaterimi politiki in mediji¹⁴⁶. Poleg tega so deležniki izrazili resno zaskrbljenost glede domnevne odpustitve oziroma grožnje, da bo hrvaška radiotelevizija odpustila predstavnike sindikata hrvaških novinarjev in hrvaškega novinarskega združenja¹⁴⁷. Platforma Sveta Evrope za spodbujanje zaščite novinarstva in varnosti novinarjev je od oktobra 2020 evidentirala pet opozoril v zvezi z dogodki na Hrvaškem, zlasti v zvezi z grožnjami novinarjem ali žalitvami novinarjev ter tožbo zoper medijsko hišo zaradi obrekovanja¹⁴⁸. Čeprav so bili v letu 2020 zabeleženi primeri fizičnih napadov na novinarje, se zdi, da to ne povzroča splošne zaskrbljenosti, pa tudi policijski organi v zvezi s temi primeri ukrepajo¹⁴⁹.

¹³⁹ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 29; informacije, prejete od hrvaškega ministrstva za kulturo in medije v okviru obiska Hrvaške.

¹⁴⁰ 2021 Media Pluralism Monitor, str. 9; Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 15; prispevek hrvaškega združenja novinarjev in sindikata hrvaških novinarjev za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 20.

¹⁴¹ Zakon o pravici do dostopa do informacij.

¹⁴² Prispevek hrvaškega združenja novinarjev in sindikata hrvaških novinarjev za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 20; informacije, prejete od urada informacijskega pooblaščenca v okviru obiska Hrvaške.

¹⁴³ 2021 Media Pluralism Monitor, str. 9.

¹⁴⁴ GRECO Fifth evaluation round – Evaluation Report on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, 24. marec 2020, str. 19.

¹⁴⁵ Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 14; organizacija Reporters without Borders (Novinarji brez meja), poročilo za Hrvaško; European Centre for Press and Media Freedom, Platform on mapping media freedom; 2021 Media Pluralism Monitor, str. 15.

¹⁴⁶ Informacije, prejete v okviru obiska Hrvaške; European Centre for Press and Media Freedom, Platform on mapping media freedom; Council of Europe, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (2021), Croatian President Milanovic verbally attacked HRT journalists, št. 89/2021.

¹⁴⁷ Council of Europe, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (2021), President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal, št. 40/2021; Croatian Journalists' Association, Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom, 13. marec 2021.

¹⁴⁸ Council of Europe, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists. V času pisanja tega poročila so hrvaški organi predložili odzive na tri od petih zadev (zadnji dve sta bili evidentirani aprila oziroma maja 2021). Štirje primeri so spadali v kategorijo nadlegovanja in ustrahovanja novinarjev, en primer pa je bil uvrščen med druga dejanja z zastraševalnim učinkom na svobodo medijev.

¹⁴⁹ Prispevek foruma Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 9; informacije, prejete v okviru obiska Hrvaške.

Še vedno je izražena močna zaskrbljenost zaradi strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti, usmerjenih proti novinarjem¹⁵⁰. Z raziskavo hrvaškega združenja novinarjev v aprilu 2021 je bilo odkritih 924 aktivnih tožb proti novinarjem in medijem na Hrvaškem¹⁵¹ (v primerjavi z 905 leta 2020¹⁵²). Združenje poudarja, da te tožbe močno vplivajo na zadevne medijske hiše, saj ogrožajo zlasti obstoj manjših lokalnih medijskih hiš in neodvisnih novinarjev¹⁵³. Primeri takih zadev vključujejo tožbe zoper novinarje, ki jih vložijo ugledni politiki ali javni uslužbenci¹⁵⁴. Čeprav sodišča pogosto odločajo v korist zadevnih novinarjev¹⁵⁵, strateške tožbe za onemogočanje udeležbe javnosti predstavljajo znatno finančno tveganje za novinarje in imajo lahko pomemben ustrahovalni učinek. Številni primeri strateških tožb za onemogočanje udeležbe javnosti proti novinarjem temeljijo na obtožbah obrekovanja¹⁵⁶. Deležniki so vlado pozvali, naj obravnava to vprašanje in med drugim dekriminalizira obrekovanje¹⁵⁷. Hrvaški organi so ustanovili skupino strokovnjakov za svetovanje o pobudah politike za boj proti strateškim tožbam za onemogočanje udeležbe javnosti.

IV. DRUGA INSTITUCIONALNA VPRAŠANJA, POVEZANA S SISTEMOM ZAVOR IN RAVNOVESIJ

Hrvaška ima enodomni parlamentarni vladni sistem, v katerem lahko ustavno sodišče izvaja naknadne ustavne presoje tudi v konkretnih zadevah na podlagi ustavne pritožbe. Osnutek zakonov lahko predloži kateri koli poslanec ali član vlade. V sistemu zavor in ravnovesij so pomembni neodvisni organi varuh človekovih pravic, ki je zadolžen za spodbujanje in varstvo človekovih pravic in svoboščin, informacijski pooblaščenec ter varuh enakosti spolov¹⁵⁸, ki opravlja vlogo organa za enakost.

Čeprav so javna posvetovanja vključena v zakonodajne postopke, deležniki menijo, da je udeležba državljanov bolj formalna kot vsebinska. Javna posvetovanja potekajo prek osrednjega državnega posvetovalnega portala „e-posvetovanja“. Služba vlade za zakonodajo usklajuje javna posvetovanja in upravlja portal za e-posvetovanja. Število javnih posvetovanj, opravljenih v enem letu, je večinoma v porastu¹⁵⁹. Urad informacijskega pooblaščenca je v

¹⁵⁰ Informacije, prejete v okviru obiska na Hrvaškem; prispevek organizacije Human Rights House Zagreb za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 8.

¹⁵¹ Croatian Journalists' Association, At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia, 16. april 2021.

¹⁵² Croatian Journalists' Association, CJA's poll: over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia, 1. maj 2020.

¹⁵³ Croatian Journalists' Association, At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia, 16. april 2021.

¹⁵⁴ Npr. Council of Europe, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (2021), Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o., št. 80/2021; European Centre for Press and Media Freedom, Platform on mapping media freedom; Croatian Journalists' Association, At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia, 16. april 2021.

¹⁵⁵ Reporters without Borders, Croatia. Informacije, prejete v okviru obiska Hrvaške.

¹⁵⁶ 2021 Media Pluralism Monitor, str. 9; Croatian Journalists' Association, At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia, 16. april 2021; informacije, prejete v okviru obiska Hrvaške.

¹⁵⁷ Prispevek hrvaškega združenja novinarjev in sindikata hrvaških novinarjev za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 18; informacije, prejete v okviru obiska Hrvaške.

¹⁵⁸ Opozoriti je treba, da se mandat varuha enakosti spolov lahko prekine, če je njegovo letno poročilo v parlamentu zavrženo.

¹⁵⁹ V letu 2019 je bilo skupaj organiziranih 1 031 javnih posvetovanj, število pa se z leti povečuje (leta 2012 je bilo opravljenih le 144 posvetovanj). Leta 2020 je bilo prek portala izvedenih 761 posvetovanj, na njih je

okviru svojih rednih dejavnosti spremljal, kako so bila posvetovanja izvedena leta 2020¹⁶⁰. Nepravilnosti so bile tako kot v prejšnjih letih najpogosteje povezane s trajanjem posvetovanja in neutemeljenim skrajšanjem roka. Poleg tega so pritožbe povezane tudi z neobjavo poročila o opravljenem posvetovanju in nesprejetjem ali neobjavo načrtov javnega posvetovanja. Poleg tega deležniki menijo, da so javna posvetovanja, tudi s civilno družbo in nevladnimi organizacijami, formalna in ne vsebinska¹⁶¹. V letu 2021 so načrtovane izboljšave portala e-posvetovanja, katerih namen je predvsem razširitev in posodobitev obstoječih funkcij.

Načrtovane so izboljšave v zvezi z izvajanjem regulativne politike. Marca 2021 je služba vlade za zakonodajo začela projekt tehnične podpore¹⁶² za izboljšanje analitične zmogljivosti za uporabo ustreznih metodoloških orodij in postopkov za opravljanje predhodnih in naknadnih ocen regulativnega učinka. Projekt bi razširjal uporabo s tem povezanih metodologij in postopkov v najpomembnejših javnih organih z izvajanjem usposabljanj za ključne akterje in deležnike v sistemu za oceno regulativnega učinka, kot so resorna ministrstva. Cilj je izboljšati splošno zmogljivost in regulativno uspešnost, vendar se lahko vprašanja glede ne vključevanja sekundarne zakonodaje in omejenih virov na lokalni in regionalni ravni izkažejo za trdovratna¹⁶³. Prav tako so še vedno prisotne pomanjkljivosti pri opravljanju ocen regulativnega učinka. Ocene regulativnega učinka večinoma opravljajo ministrstva, medtem ko služba vlade za zakonodajo zagotavlja usposabljanja o metodologiji in pripravi zakonodaje. Mandat službe vlade za zakonodajo je omejen na nadzor ocen učinka za primarno zakonodajo. Posledično se podrejeni predpisi ne preverjajo, razen s testom za mala in srednja podjetja¹⁶⁴. Poleg tega javni organi, zlasti lokalne in regionalne oblasti, nimajo dovolj človeških virov ali izkušenj za uspešno izvajanje regulativne politike¹⁶⁵.

Ukrepi v zvezi s pandemijo COVID-19 so bili sprejeti na podlagi dvakrat spremenjenega zakona o nalezljivih boleznih. Hrvaška ni razglasila izrednih razmer. Namesto tega so bili ukrepi za obvladovanje pandemije COVID-19 sprejeti na podlagi zakona o zaščiti prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi in na podlagi zakona o sistemu civilne zaščite, ki sta bila od začetka pandemije dvakrat spremenjena¹⁶⁶. Ustavnost in zakonitost tako spremenjenega pravnega okvira kot uvedenih posebnih omejevalnih ukrepov, sta bili izpodbijani pred ustavnim sodiščem, ki pa je potrdilo njihovo skladnost z ustavo. Sodišče je obravnavalo tudi zahteve posameznikov za presojo ustavnosti in zakonitosti

sodelovalo 7 211 uporabnikov. Skupno je bilo prejetih 21 798 pripomb, od tega je bilo do maja 2021 sprejetih 3 321 pripomb, 2 057 jih je bilo delno sprejetih, 4 902 jih ni bilo sprejetih, 10 519 jih je bilo zabeleženih, 999 pa jih je ostalo neodgovorjenih. Povprečno trajanje posvetovanja v letu 2020 za vse vrste predpisov je bilo 17 dni. Podatki vladnega urada za zakonodajo.

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

¹⁶¹ Prispevek centra za mirovne študije (CMS) in hrvaške platforme za mednarodno solidarnost državljanov (CROSOL) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 8. Prispevek Evropskega foruma civilne družbe (GONG) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 19. Prispevek organizacije ILGA-Europe za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 18. Prispevek organizacije European Network of National Human Rights Institutions za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 82.

¹⁶² Technical Support Instrument 21HR31, Strengthening the implementation of regulatory impact assessment.

¹⁶³ Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reforms, 2019, str. 105.

¹⁶⁴ Zakon o oceni regulativnega učinka, uredba o izvajanju ocene regulativnega učinka, uredba o testu MSP in strategija za oceno regulativnega učinka.

¹⁶⁵ Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reforms, 2019, str. 105.

¹⁶⁶ Parlament je predloge sprememb sprejel aprila in decembra 2020.

nekaterih povezanih sklepov, ki jih je sprejel organ civilne zaščite. Sodišče je potrdilo, da so zakoniti, pri čemer je ugotovilo, da imajo legitimen cilj, ki je varovanje življenja in zdravja državljanov, ter da so bili nujni za doseg tega cilja. V ločenem postopku na lastno pobudo je ugotovilo, da en ukrep, ki ga je sprejel organ za civilno zaščito, ne izpolnjuje zahteve po sorazmernosti¹⁶⁷.

Ustavno sodišče je razsodilo, da bi moral parlament poiskati alternativne načine za zagotovitev udeležbe poslancev v času pandemije COVID-19. Parlament je v času pandemije COVID-19 nadaljeval delo, prav tako tudi po potresu decembra 2020. Aprila 2020 je bil spremenjen poslovnik, s katerim je bilo v posebnih razmerah omejeno število poslancev, ki so lahko hkrati prisotni v sejni dvorani, in skrajšano trajanje razprav. Ustavno sodišče je te spremembe oktobra 2020 razglasilo za neustavne in navedlo, da za organizacijo dela parlamenta obstajajo tehnične možnosti, ki naj se uporabijo, da udeležba poslancev na plenarnih zasedanjih in drugih razpravah ne bo omejena. Novembra 2020 je bila sprejeta nova sprememba poslovnika, s katero se je zagotovilo, da lahko v razpravah sodelujejo vsi poslanci. Plenarna zasedanja so organizirana hkrati v več sejnih sobah, tudi z uporabo oddaljenega dostopa. Vendar pa informacijski sistem ne omogoča beleženja glasov posameznih poslancev, udeležba na daljavo pa je na voljo le poslancem, ki so v samoizolaciji ali izolaciji. Kar zadeva parlamentarni nadzor nad ukrepi v zvezi s COVID-19, je parlament decembra 2020 od vlade zahteval, da mu trikrat letno predloži poročilo o učinkih izvajanja zakona o zaščiti prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi, vse dokler ostaja v veljavi sklep o razglasitvi epidemije¹⁶⁸. Vlada je januarja 2021 predložila prvo poročilo za obdobje od marca 2020 do januarja 2021, ki ga je parlament sprejel z večino glasov. Kar zadeva zakonodajni postopek, je bilo med januarjem 2020 in marcem 2021 51 % vseh zakonov sprejetih z obravnavo po nujnem postopku, kar je manj kot leta 2019¹⁶⁹. Znatni delež teh zakonov je povezan s pandemijo COVID-19.

Urad varuhinje človekovih pravic je začel izvajati nova pooblastila. Parlament je leta 2020 sprejel nov poslovnik urada varuha človekovih pravic, s katerim je bil ustanovljen nov oddelek na uradu varuhinje človekovih pravic za zaščito prijaviteljev nepravilnosti, ki mu je sledilo imenovanje dodatnega člana ekipe, odgovornega za te naloge¹⁷⁰. Po navedbah varuhinje človekovih pravic ministrstvo za notranje zadeve uradu varuhinje človekovih pravic še naprej zavrača dostop do informacij o ravnanju z migranti brez urejenega statusa¹⁷¹. Vprašanje zagotavljanja dostopa do informacij predstavnikom urada varuhinje človekovih pravic, ki temelji na razlagi zadevnega nacionalnega prava, je še naprej predmet razprav

¹⁶⁷ Sodba ustavnega sodišča z dne 14. septembra 2020, U-II-2379/2020.

¹⁶⁸ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 36.

¹⁶⁹ Delež takih zakonov se je zmanjšal z okoli 82 % leta 2014 na 28 % leta 2016, leta 2019 pa spet povečal na okoli 56 %.

¹⁷⁰ Prispevek Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 78.

¹⁷¹ Varuhinja človekovih pravic ima pri izvajanju pooblastil v okviru nacionalnega preventivnega mehanizma v skladu s členi 4, 19 in 20 Opcijskega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju ter členoma 3 in 5 zakona o državnem preventivnem mehanizmu pravico nenapovedano obiskati kraje, kjer so ali bi lahko bile pridržane osebe, in prosto dostopati do informacij o ravnanju z njimi. O tej praksi je bil parlament večkrat obveščen, urad varuhinje človekovih pravic pa je v letnih poročilih za leti 2019 in 2020 ministrstvu za notranje zadeve izdal priporočilo, naj osebju urada varuhinje človekovih pravic in državnega preventivnega mehanizma v skladu z določbami Opcijskega protokola, zakona o državnem preventivnem mehanizmu in zakona o varuhu človekovih pravic zagotovi nenapovedan in prost dostop do podatkov o migrantih brez urejenega statusa. Prispevek Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 78–79.

varuhinje človekovih pravic in ministrstva za notranje zadeve. Priporočila Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice¹⁷² za zagotovitev, da imajo nacionalne institucionalne strukture, kot je urad varuhinje človekovih pravic, dostop do informacij, ki jih potrebujejo za zagotovitev neodvisne, ustrezne in hitre preiskave, so zlasti pomembna zaradi obtožb o zavračanju vstopa migrantom na zunanjih mejah¹⁷³, da bi se zagotovilo stalno spoštovanje temeljnih pravic. Hrvaške oblasti so v sodelovanju z Evropsko komisijo, agencijami EU in ustreznimi deležniki, vključno z uradom varuhinje človekovih pravic, vzpostavile neodvisni mehanizem spremljanja nadzora meja, ki je začel veljati 8. junija 2021.

Vlada še vedno pripravlja nacionalni načrt za ustvarjanje in omogočanje okolja za razvoj civilne družbe za obdobje 2021–2027¹⁷⁴. Kot je navedeno v Poročilu o stanju pravne države za leto 2020, namerava predvideni nacionalni načrt dodatno izboljšati pravni, finančni in institucionalni sistem podpore za dejavnosti organizacij civilne družbe, ki veljajo za pomembne za socialno-ekonomski razvoj Hrvaške, ter za oblikovanje in izvajanje ustreznih politik EU in mednarodnih politik. Vladni urad za sodelovanje z nevladnimi organizacijami namerava z javnim pozivom vključiti organizacije civilne družbe v strokovno delovno skupino. Urad vlade še naprej organizira dneve odprtih vrat nevladnih organizacij¹⁷⁵. Prostor civilne družbe na Hrvaškem velja za omejenega¹⁷⁶. Urad varuhinje človekovih pravic je leta 2020 začel postopek v zvezi s prostorom civilne družbe in zagovorniki človekovih pravic v okviru pandemije COVID-19¹⁷⁷.

¹⁷² Nacionalna poročila, ki so jih pripravile francoska nacionalna institucija za človekove pravice (CNCDDH) ter hrvaške, grške, srbske in slovenske nacionalne institucije za človekove pravice [datum – posodobiti].

¹⁷³ Asylum Information Database, Country Report Croatia, 2020 update.

¹⁷⁴ Poročilo o stanju pravne države za leto 2020, poglavje o stanju pravne države na Hrvaškem, str. 16–17.

¹⁷⁵ Prispevek Hrvaške za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 39–40.

¹⁷⁶ Ocena, ki jo je dodelilo združenje CIVICUS; ocene so razvrščene v pet kategorij: odprta, omejena, ovirana, zatirana, zaprta.

¹⁷⁷ Prispevek Evropske mreže nacionalnih institucij za človekove pravice (ENNHRI) za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, str. 80.

Priloga I: Seznam virov po abecednem redu*

* Seznam prispevkov, prejetih v okviru posvetovanja za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, je na voljo na spletišču <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>.

Asylum Information Database (2020), *Country Report Croatia*, 2020 update, (https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-HR_2020update.pdf).

Center za mirovne študije in hrvaške platforme za mednarodno solidarnost državljanov, *prispevek za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021*.

Council of Europe, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (2021), *President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal*, št. 40/2021.

Council of Europe, Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists (2021), *Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o.*, št. 80/2021.

Croatian Journalists' Association (2020), *CJA's poll: over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, 1. maj 2020, (<https://hnd.hr/hnd-ova-anketa-u-hrvatskoj-aktivno-najmanje-905-tuzbi-protiv-novinara-i-medija>).

Croatian Journalists' Association (2021), *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, 16. april 2021, (<https://hnd.hr/anketa-hnd-a-u-hrvatskoj-trenutno-aktivno-najmanje-924-tuzbi-protiv-novinara-i-medija>).

Croatian Journalists' Association (2021), *Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom*, 13. marec 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>).

Etični svet vrhovnega sodišča (2021), *Etični svet Vrhovnega sodišča Republike Hrvaške je odločil o pritožbah sodnikov v postopku presoje obstoja kršitve Kodeksa sodniške etike – sporočilo za medije z dne 31. maja 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>).

European Civic Forum (GONG) (2021), *prispevek za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021*.

European Network of National Human Rights Institutions (2021), *prispevek za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021*.

Evropska komisija (2019–2021), *Pregled stanja na področju pravosodja v EU*.

Generalna skupščina hrvaškega vrhovnega sodišča (2021), *sporočilo za javnost z dne 26. marca 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).

Generalna skupščina vrhovnega sodišča (2021), *sporočilo za javnost z dne 18. maja 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).

GONG (2021), *Letter to GRECO: The Commission must not be destroyed*, 4. februar 2021, (<https://www.gong.hr/en/good-governance/anti-corruption-policy/letter-to-greco-the-commission-must-not-be-destroy/>).

GRECO (2020), *Fifth evaluation round – Evaluation Report on Croatia on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*, 24. marec 2020, (<https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>).

- GRECO (2020), *Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*, 24. marec 2020, (<https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>).
- GRECO (2020), *Fourth Evaluation round: Addendum to the Second Compliance Report Croatia*, 21. oktober 2020, (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a010c3>).
- Hrvaški parlament (2015), *Strategija za boj proti korupciji za obdobje 2015–2020*, 27. februar 2015, (https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html).
- Hrvaško novinarsko združenje in sindikat hrvaških novinarjev (2021), *prispevek za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021*.
- Human Rights House Zagreb (2021), *prispevek za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021*.
- ILGA-Europe (2021), *prispevek za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021*.
- Nacionalna poročila, ki so jih pripravile francoska nacionalna institucija za človekove pravice (CNCDH) ter hrvaške, grške, srbske in slovenske nacionalne institucije za človekove pravice [datum – posodobiti], (<http://ennhri.org/rights-at-borders/>).
- Novi list (2021), *Objavljen je novi razpis za predsednika vrhovnega sodišča, rok za candidature je 30 dni*, 31. marec 2021 (https://www.novilist.hr/novosti/hrvatska/raspisan-novi-poziv-za-predsjednika-vrhovnog-suda/?meta_refresh=true).
- Osnutek protikorupcijske strategije za obdobje 2021–2030, kakor je bil objavljen za javno posvetovanje, 25. junij 2021, (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=16930>).
- Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa (2021), *prispevek za Poročilo o stanju pravne države za leto 2021*.
- Telegram (2021), *Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove*, 12. januar 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/>).
- Urad predsednika republike (2021), *sporočilo za javnost z dne 25. marca 2021*, (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/ured-predsjudnika-republike-hrvatske-uputio-dopis-drzavnom-sudbenom-vijecu/>).
- Urad predsednika republike (2021), *sporočilo za javnost z dne 8. marca 2021*, (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/predsjudnik-republike-predlozio-je-zlatu-durdevic-za-predsjudnicu-vrhovnog-suda-republike-hrvatske/>).
- Ustavno sodišče (2019), sodba z dne 2. julija 2019, *U-III-673/2018*, (<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C125842D00218646>).
- Ustavno sodišče (2020), sodba z dne 14. septembra 2020, *U-II-2379/2020*, (https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_09_105_1969.html).
- Ustavno sodišče (2020), sodba z dne 3. novembra 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/$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf)).
- Ustavno sodišče (2021), sodba z dne 23. marca 2021, *U-I-1039/2021*, ([https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/\\$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12586A200446E08/$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf)).

- Večernji list (2020), *Dosje o Bandićevoj poskupjeloj Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete...*, 29. november 2020, (<https://www.vecernji.hr/vijesti/dosje-o-bandicevoj-poskupjeloj-zicari-lazi-aneksi-tuzbe-ljubavne-afere-osvete-1449799>).
- Večernji list (2020), *USKOK i PNUŠKOK provode izvide o sljemenskoj žičari*, 27. november 2020, (<https://www.vecernji.hr/vijesti/uskok-i-pnuskok-provode-izvide-o-sljemenskoj-zicari-1449498>).
- Višje upravno sodišče (2019), sodba z dne 12. septembra 2019, *Usž-1948/19-2*, (<https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-73-18-19-27.pdf>).
- Višje upravno sodišče (2020), sodba z dne 10. decembra 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).
- Višje upravno sodišče (2020), sodba z dne 27. maja 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).
- Višje upravno sodišče (2021), *sporočilo za javnost z dne 3. februarja 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>).
- Vrhovno sodišče Hrvaške (2021), *sporočilo za javnost z dne 18. maja 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).
- Vrhovno sodišče Hrvaške (2021), *zahteva predsednika vrhovnega sodišča*, 5. marec 2021, (<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Prituzba-2021.pdf>).
- Združenje hrvaških sodnikov (2021), *sporočilo za javnost z dne 29. aprila 2021* (<http://uhs.hr/archives/1544>).

Priloga II: Obisk Hrvaške

Deležniki, s katerimi so se službe Komisije virtualno sestale maja in junija 2021:

- Ministrstvo za pravosodje in javno upravo
- Ministrstvo za kulturo in medije
- Urad za sodelovanje z nevladnimi organizacijami
- Vladni urad za zakonodajo
- Vrhovno sodišče
- Državni sodni svet
- Državni pravobranilski svet
- Državno pravobranilstvo (vključno z uradom za preprečevanje korupcije in organiziranega kriminala – USKOK)
- Urad za zatiranje korupcije in organiziranega kriminala – PNUSKOK (specializirana protikorupcijska policija)
- Državna komisija za nadzor postopkov javnega naročanja
- Komisija za reševanje nasprotij interesov
- Parlamentarni nacionalni svet za spremljanje izvajanja protikorupcijske strategije
- Vladni svet za preprečevanje korupcije
- Sekretariat parlamenta
- Agencija za elektronske medije
- Urad informacijskega pooblaščenca
- Urad varuhinje človekovih pravic
- Sindikat hrvaških novinarjev
- Hrvaško novinarsko združenje
- Hrvaško združenje izdajateljev časopisov
- Državni urad za revizijo
- Združenje sodnikov (sodnik Damir Kontrec)
- Odvetniška zbornica
- GONG
- Center za mirovne študije
- Human Rights House
- CROSOL
- Mirovni inštitut

* Komisija se je na več horizontalnih srečanjih sestala tudi z naslednjimi organizacijami:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe (Zveza za državljanske svoboščine v Evropi)
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches (Konferenca evropskih cerkva)
- Organizacija EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom (Evropsko središče za svobodo tiska in medijev)
- European Civic Forum (Evropski forum civilne družbe)
- European Federation of Journalists (Evropska zveza novinarjev)
- European Partnership for Democracy
- European Youth Forum (Evropski mladinski forum)
- Front Line Defenders

- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe
- International Commission of Jurists (Mednarodna komisija pravnikov)
- International Federation for Human Rights (Mednarodna federacija za človekove pravice)
- International Planned Parenthood Federation European Network (IPPF EN)
- International Press Institute (Mednarodni inštitut za tisk)
- Netherlands Helsinki Committee (Nizozemski helsinški odbor)
- Open Society European Policy Institute (Zavod za evropsko politiko Odprte družbe)
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporters without Borders (Novinarji brez meja)
- Transparency International EU