



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 20.7.2021  
SWD(2021) 713 final

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**2021 års rapport om rättsstatsprincipen**

**Landskapitel om rättsstatssituationen i Kroatien**

*Följedokument till*

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,  
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT  
REGIONKOMMITTÉN**

**2021 års rapport om rättsstatsprincipen**

{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}

## SAMMANFATTNING

Det kroatiska domstolsväsendet har förbättrats när det gäller att förkorta förfarandenas längd och minska eftersläpningen av mål, men fortfarande kvarstår stora problem i effektivitets- och kvalitetshänseende. Den fortsatta utvidgningen av nya elektroniska kommunikationsverktyg i domstolarna har lett till en gradvis ökad användning. Det pågående förfarandet för att utse en ny ordförande för Högsta domstolen har gett upphov till kontroverser och upprepade nedsättande offentliga uttalanden mot domare. I denna situation där skilda uppfattningar råder om vem som ska bli nästa ordförande för Högsta domstolen har författningsdomstolen betonat vikten av samarbete mellan statliga myndigheter. Statens rättsliga råd har lagt fram förslag som syftar till att stärka dess roll i utnämningen av domare – en fråga som togs upp redan i 2020 års rapport om rättsstatsprincipen. En rad överträdelser av etiska regler och disciplinära brott som domare påstods ha begått ledde till förfaranden inför statens rättsliga råd och domarråd, och till en brottsutredning. Rättssystemets uppfattade oberoende ligger kvar på en mycket låg nivå. Personalbristen vid statens rättsliga råd och de statliga åklagarnas råd kvarstår, även om vissa begränsade förstärkningar har beviljats för kontroll av de nyligen offentliggjorda redovisningarna av domares och statliga åklagares tillgångar.

En ny strategi mot korruption för 2021–2030 befinner sig i processen för offentligt samråd. Liksom för den tidigare strategin är målet med utkastet till förslag till strategi att förstärka den rättsliga ramen för förebyggande av intressekonflikter, som håller på att utarbetas. Det finns fortfarande ingen uppförandekod för regeringsmedlemmar och parlamentsledamöter och ”svängdörrsproblematiken” är endast delvis reglerad. Närmare bestämmelser för lobbyverksamhet har fortfarande inte införts. Förändringar av immunitetssystemet för regeringsmedlemmar har aviserats, men hittills har inga lagstiftningsåtgärder vidtagits. Förfaranden för offentlig upphandling är fortfarande förenade med en hög risk för korruption och ett flertal fall har upptäckts tack vare rapportering från visseblåsare. Utredning och lagföring av korruption på hög nivå fortgår, men på grund av utdragna förfaranden försenas ofta fällande domar.

Kroatien uppdaterar sin medielagstiftning för att införliva direktivet om audiovisuella medietjänster. Den reviderade lagen om elektroniska medier ska antas under 2021. Farhågorna vad gäller det politiska oberoendet för byrån för elektroniska medier kvarstår och nya krav på kvalifikationer planeras för potentiella ledamöter i dess beslutande organ i samband med översynen av lagen. Kroatien har en stabil ram för öppenhet vad gäller information om ägande av media och ytterligare förbättringar förutses. Även om statlig reklam delvis regleras i lagen om elektroniska medier rapporterar intressenter att den ofta undergräver det politiska oberoendet för mediekanaler som är ekonomiskt beroende av sådan finansiering, särskilt på lokal nivå. Det finns en rättslig ram för skydd av journalister, men de utsätts fortfarande för hot. I synnerhet fortsätter det stora antalet strategiska rättegångar mot allmänhetens deltagare (SLAPP) som riktas mot journalister att vara ett allvarligt bekymmer. Tillgång till information garanteras genom lag, men försenad handläggning av förfrågningar från journalister kvarstår.

Vad beträffar kontroller och motvikter är offentliga samråd visserligen inbäddade i lagstiftningsförfarandena, men aktörer uppfattar medborgardeltagandet som formalistiskt snarare än konkret. Kroatien utlyste inget undantagstillstånd och pandemiåtgärderna i samband med covid-19 baserades på lagen om smittsamma sjukdomar, som ändrats två gånger. Författningsdomstolen har granskat dessa åtgärder och funnit att de var förenliga med författningen. Den fastställde även att parlamentet bör hitta sätt att garantera sin funktion under pandemin. Folkombudsmannens tillgång till den information som krävs för att

genomföra utredningar behöver förbättras ytterligare. Den nationella planen för skapande av en gynnsam miljö för civilsamhällets utveckling 2021–2027 har befunnit sig i utarbetandefasen sedan 2016, något som påpekades i 2020 års rapport om rättsstatsprincipen.

## **I. DOMSTOLSVÄSENDET**

Kroatiens domstolsväsende är uppdelat i tre instanser med domstolar som dels har allmän och dels specialiserad behörighet. Förstainstansdomstolarna med allmän behörighet, som handlägger civil- och straffrättsliga frågor, består av distriktsdomstolar (34). Regiondomstolarna (15) är andrainstansdomstolar med allmän behörighet och viss behörighet som förstainstansdomstolar. Domstolarna med specialiserad behörighet består av nio handelsdomstolar och fyra förvaltningsdomstolar i första instans, och brottmålsöverdomstolen, överdomstolen för förseelser, handelsöverdomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen i andra instans. Högsta domstolen handlägger alla typer av ärenden. Författningsdomstolen genomför förfaranden för översyn av författningen. Statens rättsliga råd, ett oberoende organ, ser till att domstolsväsendet är självständigt och oberoende<sup>1</sup>. Åklagarmyndigheterna (DO) är självständiga, oberoende rättsliga organ som vidtar rättsliga åtgärder för att skydda statlig egendom och tillämpar rättsmedel för att skydda författningen och lagstiftningen. Varje åklagarmyndighet leds av en statlig åklagare. Riksåklagaren leder Kroatiens åklagarmyndighet (DORH), som är den högsta åklagarmyndigheten. De statliga åklagarnas råd har befogenheter över statliga åklagares och biträdande statliga åklagares utnämning och karriär; befogenheter avseende representation och förvaltning vilar på riksåklagaren<sup>2</sup>. De statliga åklagarnas råd är ett oberoende, självstyrande organ med uppgift att garantera åklagarmyndighetens självständighet och oberoende<sup>3</sup>. Kroatien deltar i den europeiska åklagarmyndigheten (Eppo). Det kroatiska advokatsamfundet är en oberoende och självstyrande yrkesorganisation som ansvarar för disciplinärenden mot jurister<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Statens rättsliga råd är ett rättsligt självreglerande organ med elva ledamöter: sju domare som väljs av kolleger, två professorer i juridik och två parlamentsledamöter, varav en tillhör oppositionen. Rådets ledamöter väljs för en period av fyra år och kan bara väljas om en gång. Rådet ansvarar för att utnämna och entlediga domare och domstolsordföranden, besluta om domares immunitet, överföring och externa verksamhet, genomföra disciplinära förfaranden och besluta om domares disciplinansvar, delta i utbildning av domare och domstolstjänstemän, anta metoder för utvärdering av domare, föra personregister och kontrollera domares redovisningar av tillgångar.

<sup>2</sup> Diagram 55–57 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2019.

<sup>3</sup> De statliga åklagarnas råd är ett självreglerande åklagarorgan med elva ledamöter: sju biträdande statliga åklagare som väljs av kolleger, två professorer i juridik och två parlamentsledamöter, varav en tillhör oppositionen. Rådets ledamöter väljs för en period av fyra år och kan bara väljas om en gång. Rådets uppgifter omfattar att utnämna och entlediga, besluta om extern verksamhet, delta i utbildning, besluta om invändningar mot utvärderingar, föra personregister och kontrollera redovisningar av tillgångar med avseende på statliga åklagare och biträdande statliga åklagare, samt att besluta om omplaceringar, genomföra disciplinära förfaranden och besluta om disciplinärt ansvar med avseende på biträdande statliga åklagare.

<sup>4</sup> Advokatsamfundets församling utser i enlighet med stadgarna för det kroatiska advokatsamfundet disciplindomstolen (som består av minst fem medlemmar och fattar beslut vid mer allvarliga överträdelser samt prövar överklaganden av beslut som fattats av disciplinnämnderna) och den högre disciplindomstolen (som består av minst fem medlemmar och prövar överklaganden av beslut som fattats av disciplindomstolen). Advokatsamfundets styrelse utser disciplinnämnder (som består av tre medlemmar och fattar beslut vid mindre allvarliga överträdelser).

## Oberoende

**Nivån av uppfattat oberoende hos rättsväsendet har haft en nedåtgående trend.** Nivån av uppfattat oberoende hos rättsväsendet bland allmänheten har försämrats under 2021 och är fortfarande den lägsta i EU (den andel som upplever att rättsväsendets oberoende är ganska bra eller mycket bra minskade från 24 % till 17 %)<sup>5</sup>. Även bland företagen är nivån av uppfattat oberoende mycket låg och sjönk till den lägsta nivån i EU (den andel som upplever att rättsväsendets oberoende är ganska bra eller mycket bra låg kvar på 16 % samtidigt som den andel företag som upplever att oberoendet är mycket lågt ökade från 36 % till 43 %)<sup>6</sup>. Resultattavlan för rättskipningen i EU 2021 visar en kontinuerlig nedåtgående trend sedan 2016. Allmänheten uppger att den främsta orsaken till den uppfattade bristen på oberoende hos domstolar och domare är uppfattningen av inblandning eller påtryckningar från regeringen och politikerna<sup>7</sup>. Mer detaljerade mätningar skulle kunna bidra till att åtgärda dessa problem genom att man undersöker de särskilda orsakerna till den kontinuerligt låga nivån av upplevt oberoende<sup>8</sup> hos berörda parter inom rättsväsendet.

**Det pågående förfarandet för att utse en ny ordförande för Högsta domstolen har gett upphov till kontroverser och författningsdomstolen har betonat vikten av samarbete mellan statliga myndigheter.** Mandatperioden för Högsta domstolens nuvarande ordförande gick ut den 15 juli 2021. Förfarandet för att tillsätta en ny ordförande har lett till intensiva samtal mellan statliga myndigheters högsta företrädare där upprepade negativa uttalanden om Högsta domstolen och andra domare har förekommit<sup>9</sup>. Enligt författningen utses Högsta domstolens ordförande av parlamentet på förslag av republikens president<sup>10</sup>. Högsta domstolens generalförsamling och det behöriga parlamentsutskottet avger sitt yttrande om kandidaterna<sup>11</sup>. Som förtydligats av författningsdomstolen är dessa yttranden, som måste avges om alla kandidater, inte bindande för presidenten<sup>12</sup>. I enlighet med ändringar som antogs 2018<sup>13</sup> överlämnade statens rättsliga råd i februari 2021 de tre kandidaternas

<sup>5</sup> Diagram 48 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021. Graden av upplevt oberoende hos rättsväsendet kategoriseras enligt följande: mycket lågt (under 30 % av de svarande anser att rättsväsendets oberoende är relativt bra eller mycket bra), lågt (30–39 %), genomsnittligt (40–59 %), högt (60–75 %), mycket högt (över 75 %).

<sup>6</sup> Diagram 50 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

<sup>7</sup> Diagram 49 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021. Företagen uppgav att den främsta orsaken är uppfattningen av inblandning eller påtryckningar från ekonomiska eller andra särskilda intressen, tätt följt av uppfattningen av inblandning eller påtryckningar från regeringen och politikerna. Diagram 51 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021. Det bör noteras att under den femårsperioden har den andel av allmänheten och företagen som nämner dessa orsaker förblivit den jämförelsevis högsta i EU.

<sup>8</sup> Den senaste omfattande undersökningen bland domstolsanvändare och jurister gjordes 2015 om tillgång till domstolstjänster, kundtjänst i domstolen, genomförande av förhandlingen, domstolens dom och advokatens tjänster. Diagram 45 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2017. Se även diagram 49 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2018, diagram 42 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2019, diagram 42 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2020 och diagram 37 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021, som visar att inga undersökningar gjordes 2016–2019.

<sup>9</sup> Dessa uttalanden gjordes av vissa företrädare för den verkställande makten. Som en reaktion på detta offentliggjorde domarförbundet och Högsta domstolen pressmeddelanden där man fördömde dessa uttalanden, t.ex. Högsta domstolens generalförsamling, pressmeddelande av den 26 mars 2021; domarförbundet, pressmeddelande av den 29 april 2021; Högsta domstolens generalförsamling, pressmeddelande av den 18 maj 2021.

<sup>10</sup> Kroatiens författning art. 116.2.

<sup>11</sup> Kroatiens författning art. 116.2.

<sup>12</sup> Författningsdomstolens dom av den 23 mars 2021, U-I-1039/2021, punkt 18.1.

<sup>13</sup> Med ändringarna av lagen om domstolar från 2018 infördes kravet att utlysning av tjänsten som Högsta domstolens ordförande måste offentliggöras i den officiella tidningen och att utnämningförfarandet

ansökningar till republikens presidents kansli (Högsta domstolens sittande ordförande var en av kandidaterna). Presidenten föreslog en kandidat till parlamentet som inte hade sökt tjänsten, och hävdade att 2018 års ändringar av lagen om domstolar med föreskrifter avseende utnämningssystemet var ”författningsstridiga”<sup>14</sup>. Författningsdomstolen fann senare att 2018 års ändringar är förenliga med författningen<sup>15</sup>. Domstolen klargjorde att presidenten endast kan välja bland de kandidater som har sökt tjänsten. Presidenten kan dock besluta att inte föreslå någon av kandidaterna som sökt tjänsten och meddela parlamentet detta<sup>16</sup>. En kandidat som inte utnämns kan begära omprövning av parlamentets beslut inför författningsdomstolen<sup>17</sup>. Domstolen betonade även statliga myndigheters konstitutionella skyldighet att samarbeta för att finna gemensamma lösningar i enlighet med rättsstatsprincipen och för att undvika destabiliserande situationer som kan hämma Högsta domstolens funktionssätt<sup>18</sup>. Efter författningsdomstolens dom begärde presidenten att tjänsten skulle utlysas på nytt<sup>19</sup>. Efter det nya tillkännagivandet föreslog presidenten i juni 2021 en av de fem kandidater som hade ansökt (ingen sittande domare i Högsta domstolen ansökte) till parlamentet, men parlamentet utnämnde inte kandidaten<sup>20</sup>. Den 7 juli 2021 utlyste statens rättsliga råd tjänsten för tredje gången. Eftersom en ny ordförande för Högsta domstolen inte utsågs innan den förre ordförandens mandatperiod löpte ut kommer denna roll, potentiellt under en längre tid, att utövas av Högsta domstolens vice ordförande<sup>21</sup>. Med tanke på att kandidaten till Högsta domstolens ordförandepost även kan utnämnas till ny domare på samma gång (om personen inte redan är en domare) är det värt att notera att enligt Europarådets rekommendationer om förfarandet för utnämning av domare, där författningen eller andra rättsliga bestämmelser föreskriver att statschefen, regeringen eller den lagstiftande makten fattar besluten, bör i praktiken den berörda tillsättningsmyndigheten följa ett yttrande

---

handläggs av statens rättsliga råd. Lagen om domstolar, de ändrade artiklarna 44, 44a och 44b. Statens rättsliga råd offentliggör kandidaternas meritförteckningar och de arbetsprogram för Högsta domstolen som de lämnat in på dess webbplats. Rådet översänder kandidaternas ansökningar till republikens presidents kansli som begär yttranden om kandidaterna från Högsta domstolens generalförsamling och det behöriga parlamentsutskottet. Det bör noteras att statens rättsliga råd endast har en administrativ roll i utnämningssystemet och varken yttrar sig om eller utser kandidaterna.

<sup>14</sup> Republikens presidents kansli, pressmeddelande av den 8 mars 2021. I en tidigare intervju uppgav presidenten att han inte har för avsikt att föreslå någon av de tre kandidaterna, eftersom detta vore att ”allvarligt avvika från den konstitutionella ordningen”. Han förklarade även att ”lagen som ger en roll till statens rättsliga råd [i utnämningssystemet] är poänglös” och att han inte kommer att välja en kandidat bland Högsta domstolens domare.

<sup>15</sup> Författningsdomstolens dom av den 23 mars 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21. Initiativet till en översyn av författningen togs av en medborgare.

<sup>16</sup> Författningsdomstolens dom av den 23 mars 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, punkt 18.2, 18.2.1. Domstolen klargjorde att statens rättsliga råd endast bör översända de ansökningar som är giltiga och uppfyller de lagstadgade kriterierna till presidenten (punkt 18.1). Domstolen betonade också att rådet enligt 2018 års ändringar – och utanför det ordinarie förfarandet för utnämning av domare – ska utnämna den nya ordföranden för Högsta domstolen till domare med fast anställning om personen i fråga inte redan är domare (punkt 18.2.6).

<sup>17</sup> Författningsdomstolens dom av den 23 mars 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, punkt 18.2.6.

<sup>18</sup> Författningsdomstolens dom av den 23 mars 2021, U-I-1039/2021, U-I-1620/21, punkt 18.2.1.

<sup>19</sup> Republikens presidents kansli, pressmeddelande av den 25 mars 2021.

<sup>20</sup> Högsta domstolens generalförsamling utfärdade inget positivt yttrande för någon av dem. Högsta domstolen, pressmeddelande av den 18 maj 2021. Den 8 juni 2021, efter att ha presenterat sina arbetsprogram för Högsta domstolen inför parlamentsutskottet för domstolväsendet, erhöll ingen av de fyra kvarvarande kandidaterna (en kandidat drog tillbaka sin ansökan) en majoritet av utskottsledamöternas röster. Den 25 juni 2021 fick den föreslagna kandidaten inte den majoritet som krävs i parlamentets plenum.

<sup>21</sup> Lagen om domstolar, artikel 44.c. Utnämningssystemet är omtvistat och har redan lett till två på varandra följande offentliga ansökningsomgångar. Så länge parlamentet inte kan enas kan förfarandet komma att förlängas ytterligare.

från en oberoende och opartisk myndighet, främst från domstolsväsendet (i detta fall Högsta domstolens generalförsamling)<sup>22</sup>.

### **Statens rättsliga råd lade fram förslag för att stärka sin roll vid utnämning av domare.**

Enligt 2020 års rapport om rättsstatsprincipen står statens rättsliga råd och de statliga åklagarnas råd inför utmaningar till följd av ändringar som inskränkte deras roll i valet av domare och statliga åklagare<sup>23</sup>. När det gäller domare innebar 2018 års förändringar att statens rättsliga råd fick ett lägre antal poäng som det kan ge kandidater baserat på intervjun. Därmed minskade rådets möjlighet att skilja mellan kandidater<sup>24</sup>. I mars 2021 utarbetade statens rättsliga råd en analys av bestämmelserna i lagen om val av domare och gav förslag på ändringar<sup>25</sup>. Rådet betonade att de nuvarande bestämmelserna om poäng som kan utdelas till kandidater i urvalsförfarandet hämmade rådets förmåga att verka som ett oberoende, självständigt organ med uppgift att säkerställa domstolsväsendets oberoende. Det nuvarande systemet, där poängen som erhålls vid den statliga utbildningen för tjänstemän inom domstolsväsendet spelar en avgörande roll i valet av domare, innebär enligt rådet att man varken har någon viktigare uppgift vid eller påverkar valet av domare. I de nya förslagen övervägs hur man kan förstärka rådets roll i urvalsförfarandet. Rådet föreslog även förbättringar av ramen för disciplinära förfaranden gentemot domare, särskilt i fråga om tidsfrister. I detta avseende är de resurser som statens rättsliga råd och de statliga åklagarnas råd har till sitt förfogande av stor betydelse för att förbättra kvaliteten på de båda rådens arbete.

### **Statens rättsliga råd och de statliga åklagarnas råd tilldelades ytterligare medel för att kontrollera de nyligen offentliggjorda redovisningarna av domares och statliga åklagares tillgångar.**

I januari 2021 offentliggjordes redovisningarna av domares och statliga åklagares tillgångar på nätet och blev allmänt tillgängliga<sup>26</sup>. Enligt 2020 års rapport om rättsstatsprincipen behövs stöd med hjälp av elektroniska verktyg och tillräcklig personal för att säkerställa att statens rättsliga råd och de statliga åklagarnas råd snabbt och effektivt

<sup>22</sup> CM/Rec(2010)12, punkt 47. Enligt EU-rätten kan medverkan av ett organ som domstolsrådet i domstolsväsendets utnämningförfaranden bidra till att göra förfarandet mer objektivt genom att begränsa den verkställande maktens beslutanderätt vid sådana utnämningar. Detta förutsatt att ett sådant råd är tillräckligt oberoende. Europeiska unionens domstols dom i mål C-824/18 AB m.fl., punkt 124–127 och den rättspraxis som det hänvisas till.

<sup>23</sup> 2018 års ändringar av lagen om statens rättsliga råd:

Domar- och åklagartjänster tillsätts i en meritbaserad process som bygger på ett poängsystem, där hänsyn tas till två aspekter. Den första är antingen kandidatens slutbetyg i den nationella skolan för domare eller statliga åklagare eller, när en befintlig domare förordnas till en annan domstol, bedömningen av domarens eller åklagarens prestationer. Den andra aspekten är intervjun inför respektive råd. 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 3–4.

<sup>24</sup> Ändringarna begränsade även valet av de kandidater som rådet kan välja mellan för en intervju. Konsekvenserna av dessa ändringar kunde märkas i vissa utnämningförfaranden 2019 och 2020, där råden kämpade med att försöka undvika att reducera utnämningförfarandet till ett mekaniskt poängräknande. 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 4.

<sup>25</sup> Statens rättsliga råd lade fram förslag till ändringar av lagen om statens rättsliga råd, i synnerhet att öka antalet poäng som tilldelas efter intervjun med kandidaten till den nivå som förelåg före 2018 års ändringar samt en översyn av bestämmelserna för vilka kandidater som kan kallas till intervju. Information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>26</sup> Det ändrade systemet för inlämnande, genomförande, kontroll och offentliggörande av rapporter om domares, statliga åklagares och biträdande statliga åklagares tillgångar (deklarationer av tillgångar) infördes i lagen år 2018. Domare och statliga åklagare är skyldiga att inlämna sina deklarationer av tillgångar i elektronisk form; uppgifterna om deras tillgångar är offentliga och offentliggörs på rådets webbplatser med beaktande av regler om uppgiftsskydd. Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 3–5 och 17–18.

ska kunna kontrollera redovisningarna, om möjligt redan innan de offentliggörs på nätet. Båda råden har börjat vidta åtgärder för att ansluta sina IKT-system till behöriga myndigheters databaser<sup>27</sup>. När detta uppnåtts skulle dock en sådan anslutning mellan råden och databaserna möjliggöra en mer effektiv kontroll av tillgångar<sup>28</sup>. Såsom nämndes i 2020 års rapport om rättsstatsprincipen upptäcker dessa IKT-system inte automatiskt bristande överensstämmelse mellan domares och statliga åklagares redovisade och faktiska tillgångar. I april 2021 erhöll råden tre tjänstemän (en tjänsteman till de statliga åklagarnas råd och två till statens rättsliga råd) som tillfälligt förflyttades från ministeriet för justitiefrågor och offentlig förvaltning för att hjälpa till med den manuella kontrollen av redovisningar av tillgångar<sup>29</sup>. Införandet av en automatiserad programvarulösning med automatiserad jämförelse av uppgifter som målsättning planeras för bägge råden för slutet av 2021. Ytterligare förbättringar av programvarulösningarna för de bägge råden och för kommissionen för lösning av intressekonflikter (som har använt en programvarulösning sedan 2018) planeras inte förrän 2024<sup>30</sup>, enligt den nationella planen för återhämtning och resiliens.

**Statens rättsliga råd, domarråd och utredande myndigheter reagerar på en rad överträdelser av etiska regler och disciplinära brott som påstås ha begåtts av domare. I början av 2021 har ett flertal händelser där domare är inblandade och som påstås ha ägt rum 2020 och 2021 rapporterats utförligt i pressen och diskuterats offentligt. I ett av fallen rörde det sig om fem domare som påstods ha brutit mot covid-19-pandemins restriktioner. Ett förfarande för överträdelse av domstolsväsendets etiska uppförandekod inleddes av Högsta domstolens ordförande<sup>31</sup>. I mars konstaterade ett domarråd en överträdelse som rörde en domare och ett annat domarråd konstaterade att ingen överträdelse hade begåtts med avseende på de återstående fyra domarna. Vid ett överklagande av alla fem beslut beslutade det etiska rådet den 13 maj 2021 att alla fem domare hade överträtt domstolsväsendets etiska uppförandekod när de bröt mot covid-19-pandemins restriktioner<sup>32</sup>. Det andra fallet rörde sig om påstådda överträdelser mot opartiskhet och olämpliga gåvor till beslutsfattande domare från en misstänkt person i ett brottmål (en framstående offentlig person). Ordföranden för den berörda domstolen inledde ett disciplinärt förfarande inför statens rättsliga råd. Förfarandena mot domarna, vilket även omfattar straffrättsliga förfaranden, pågår fortfarande<sup>33</sup>. Domarråden vid domstolarna fattar beslut vid överträdelser mot domstolsväsendets etiska uppförandekod när det gäller domare vid domstolarna i fråga<sup>34</sup>. Beslutet kan överklagas till**

<sup>27</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 3 och 17. För att få tillgång till andra institutioners databaser (t.ex. skattemyndigheten, finansieringsorgan, transportministeriet, jordbruksministeriet, fastighets- och jordbruksregister) måste båda råden sluta avtal med varje institution där det framgår vilken sorts uppgifter som ska delas och där bestämmelser om uppgiftsskydd ingår.

<sup>28</sup> Information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>29</sup> I februari 2021 höll ministeriet för justitiefrågor och offentlig förvaltning ett trepartsmöte med representanter från kommissionen för lösning av intressekonflikter och statens rättsliga råd i syfte att utbyta erfarenheter avseende införandet av IKT-tillämpningar. Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 18.

<sup>30</sup> Tillkännagavs i den nationella planen för återhämtning och resiliens som inlämnades av Kroatiens regering den 18 maj 2021.

<sup>31</sup> Högsta domstolen, begäran från Högsta domstolens ordförande den 5 mars 2021.

<sup>32</sup> Det etiska rådet vid Kroatiens Högsta domstol har fattat beslut gällande klagomål från domare i förfarandet för att bedöma förekomsten av överträdelser mot domstolsväsendets etiska uppförandekod, pressmeddelande av den 31 maj 2021.

<sup>33</sup> Den 9 juni 2021 greps tre domare i samband med de påstådda korrupsionsbrotten. Det bör noteras att den berörda domstolens ordförande även begärde en ny säkerhetskontroll av de domare som behandlar mål rörande korrupcion och organiserad brottslighet vid den domstolen.

<sup>34</sup> Beslutet där en etisk överträdelse fastställs infogas i domarens personalakt och översänds till den berörda domstolens ordförande.

etiska rådet, en domarpanel som utses av ordförandena för alla domarråden<sup>35</sup>. Beslut rörande disciplinära påföljder för domare fattas av statens rättsliga råd och kan överklagas till författningsdomstolen<sup>36</sup>.

## Kvalitet

**Användningen av elektroniska kommunikationsverktyg vid domstolarna ökar gradvis<sup>37</sup>.** Enligt resultattavlan för rättskipningen i EU 2021 är informations- och kommunikationstekniken (IKT) för ärendehantering och elektronisk kommunikation mellan domstolar och parter fortfarande bland de minst utvecklade i EU<sup>38</sup>. Vad gäller användningen av IKT i ärendehantering införs för närvarande systemet med ”e-filer” i de återstående domstolarna. Det ska vara klart för drift vid slutet av 2021<sup>39</sup>. Vad gäller de elektroniska kommunikationssystemen har systemet för ”e-kommunikation” som möjliggör utbyte av handlingar med domstolen på elektronisk väg införts vid handelsdomstolarna, region- och distriktsdomstolarna, handelsöverdomstolen och Högsta domstolen (endast för civilrättsliga mål). För närvarande används detta system främst av advokater, notarier, sakkunniga, värderingsmän och tolkar, samt konkursförvaltare<sup>40</sup>. Användningen av systemet för e-kommunikation ökade under 2020 efter att elektronisk kommunikation föreskrevs i lag som obligatorisk för juridiska personer (medborgare kan fortfarande välja att använda pappersformat)<sup>41</sup>. Det finns dock fortfarande utrymme för förbättringar, särskilt i fråga om brottmål: även om det finns tekniska förutsättningar för elektronisk kommunikation mellan statliga åklagare och domstolar krävs ändringar av straffprocesslagen, vilket planeras för 2022<sup>42</sup>. Vad gäller elektronisk kommunikation mellan statliga åklagare och polis har ett försök gjorts. Polisen sänder åtal i mål som rör överträdelse till domstolarna, men för att domstolarna ska kunna kommunicera elektroniskt med polisen krävs ändringar i lagstiftningen. Offentliggörandet av domar från första- och andrainstansdomstolar är mycket begränsat<sup>43</sup>. Systemet med e-filer beräknas vara uppgraderat med en aidentifieringsmodul 2023<sup>44</sup>, vilket möjliggör offentliggörande av domar på en allmänt tillgänglig och sökbar portal<sup>45</sup>.

**Statens rättsliga råd och de statliga åklagarnas råd har fått en viss tillfällig förstärkning, men personalbristen kvarstår.** Som påpekas i 2020 års rapport om rättsstatsprincipen har statens rättsliga råd och de statliga åklagarnas råd omfattande

<sup>35</sup> Lagen om domstolar, artikel 106, 107 och 107a.

<sup>36</sup> Lagen om statens rättsliga råd, artikel 62–79. Se diagrammen 52–53 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2020 för en jämförelse av de myndigheter som berörs av disciplinära förfaranden avseende domare.

<sup>37</sup> 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 4.

<sup>38</sup> Diagram 40–47 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

<sup>39</sup> I fyra förvaltningsdomstolar i första instans samt Högsta förvaltningsdomstolen. Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 9.

<sup>40</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 8.

<sup>41</sup> I slutet av 2020 sändes och mottogs omkring 49 % av alla handlingar elektroniskt i handelsdomstolarna och 26 % i distriktsdomstolarna. Information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>42</sup> Tillkännagavs i den nationella planen för återhämtning och resiliens som inlämnades av Kroatiens regering den 18 maj 2021.

<sup>43</sup> Diagram 46 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021. 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 6–7.

<sup>44</sup> Tillkännagavs i den nationella planen för återhämtning och resiliens som inlämnades av Kroatiens regering den 18 maj 2021.

<sup>45</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 8–9.



befogenheter<sup>46</sup>, men deras administrativa kapacitet är fortsatt mycket begränsad<sup>47</sup> och situationen har inte förbättrats nämnvärt. Även om båda råden formellt tilldelades större ekonomiska resurser under 2020 (25 % mer till statens rättsliga råd och 40 % mer till de statliga åklagarnas råd jämfört med 2019) senarelades anställning av ny personal med hjälp av dessa resurser på grund av restriktioner relaterade till covid-19-pandemin. Hittills har råden endast fått en viss tillfällig förstärkning för att behandla granskningen av domares och statliga åklagares redovisningar av tillgångar<sup>48</sup>.

**En ny brottmålsöverdomstol påbörjade sitt arbete som en specialiserad appellationsdomstol för brottmål.** I januari 2021 inledde brottmålsöverdomstolen sitt arbete som en specialiserad domstol med behörighet att fatta beslut om överklaganden av beslut fattade av regiondomstolar (som agerar som brottmålsdomstol i första eller andra instans)<sup>49</sup>. Domstolen påbörjade sitt arbete efter att författningsdomstolen i en dom fastställt att brottmålsöverdomstolen inte ger skäl att ifrågasätta Högsta domstolens konstitutionella ställning<sup>50</sup>. Den professionella och administrativa personal som krävs samt lämpligt utrustade lokaler har tillhandahållits. Statens rättsliga råd utsåg 11 av de totalt 15 domarna enligt vad ministern för justitiefrågor och offentlig förvaltning fastställt för denna domstol, samt den nya ordföranden för domstolen<sup>51</sup>. Den nya domstolen borde enligt vad som planerats minska Högsta domstolens arbete i andra instans. Högsta domstolen skulle kunna inrikta sig på rättsliga frågor i brottmål och fungera som en domstol i tredje instans.

## Effektivitet

**Eftersläpningen och handläggningstiderna förkortades vid domstolar i andra instans och förlängdes i allmänhet vid domstolar i första instans; de är fortfarande bland de längsta i EU<sup>52</sup>.** Covid-19-pandemin och de kraftiga jordbävningarna i Zagreb och Petrinja hade en negativ inverkan på framför allt effektiviteten hos domstolarna i första instans, mestadels på grund av försenade förhandlingar. Domstolarna i andra instans och Högsta domstolen, vars verksamhet främst baseras på skriftliga domstolsakter, fortsatte dock sitt

---

<sup>46</sup> Se fotnoterna 1 och 3 ovan.

<sup>47</sup> 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 4–5.

<sup>48</sup> Se avsnittet om oberoende ovan.

<sup>49</sup> Straffprocesslagen, artikel 490. 1. Ett överklagande av en dom i andra instans kan endast tas upp i tredje instans om a) domstolen i andra instans har avkunnat en fällande dom med långvarigt fängelsestraff eller har bekräftat domen i första instans genom vilken en sådan påföljd har utdömts, b) domstolen i andra instans upphävt domen i första instans där den tilltalade frikändes och utfärdade en dom där den tilltalade befanns skyldig.

<sup>50</sup> I begäran om prövning av överensstämmelse med författningen hävdades det, bland annat, att lagen om domstolar och straffprocesslagen på ett författningsstridigt sätt begränsade Högsta domstolens behörighet att agera som domstol i tredje instans, och på ett författningsstridigt sätt avlägsnar behörigheten att agera som domstol i andra instans. Författningsdomstolen fann att den lagstiftande makten själv får besluta om vilken domstol som ska fatta beslut i vilka typer av frågor. Den förklarade även att de åtgärder som Högsta domstolen använder sig av för att säkerställa enhetlighet hos rättspraxis inte kommer att äventyras, särskilt om Högsta domstolen även bjuder in ordföranden för brottmålsöverdomstolen till sina möten om enhetlighet hos rättspraxis (i enlighet med artikel 27 i lagen om domstolar). Författningsdomstolens dom av den 3 november 2020, U-I-4658/2019.

<sup>51</sup> De återstående fyra kandidaterna till domare fick inte ett tillräckligt antal röster i statens rättsliga råd och tjänsterna har inte utlysts igen, detta även mot bakgrund av att antalet mål vid domstolen för närvarande är lågt.

<sup>52</sup> Diagram 6–19 i resultattavlan för rättskipningen i EU 2021.

arbete med ökad effektivitet<sup>53</sup>. Under 2020 var den genomsnittliga handläggningstiden vid domstolar i första instans fortfarande bland de längsta i EU. De ökade i allmänhet – med 1 000 dagar i handelsrättsliga tvistemål (735 år 2019) och 705 dagar i brottmål vid distriktsdomstolarna (691 år 2019) – även om de i civilrättsliga tvistemål minskade till 826 dagar (854 år 2019)<sup>54</sup>. Den genomsnittliga handläggningstiden minskade i allmänhet vid regiondomstolarna, där civilrättsliga tvistemål i andra instans endast tog 233 dagar (258 år 2019) och brottmål tog 804 dagar (930 år 2019). Eftersläpningen av mål vid domstolar i första instans minskade med 13 % i handelsrättsliga mål (jämfört med 2019), men ökade under 2020 med 15 % i civilrättsliga tvistemål, med 12 % i förvaltningsförfaranden och med 9 % i brottmål. Eftersläpningen av mål vid regiondomstolarna i andra instans minskade med 22 % i civilrättsliga tvistemål och med 9 % i brottmål. Både handelsöverdomstolen och Högsta domstolen förkortade handläggningstiden och eftersläpningen av mål ytterligare i handelsrättsliga och civilrättsliga mål. I början av 2021 började ministeriet för justitiefrågor och offentlig förvaltning att utarbeta handlingsplaner för att göra domstolarnas arbete mer effektivt, med tanken att en skräddarsydd lösning skulle utvecklas för varje rättsligt område och specialdomstol<sup>55</sup>.

## II. REGELVERK FÖR KORRUPTIONSBEKÄMPNING

Ministeriet för justitiefrågor och offentlig förvaltning är det centrala organet för förebyggande av korruption, med en särskild enhet för samordning av genomförandet av strategier mot korruption och därmed sammanhängande handlingsplaner. Det fungerar också som ett centralt organ för utbyte av uppgifter om bekämpning av korruption. Rådet för förebyggande av korruption (ett statligt rådgivande organ som består av företrädare för offentliga institutioner och icke-statliga organisationer) och det nationella rådet för övervakning av genomförandet av strategin mot korruption rapporterar till parlamentet två gånger om året. Byrån för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet (USKOK) är den specialiserade åklagarmyndigheten för korruptionsbrott, och nationella polisbyrån för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet (PNUSKOK) är den specialiserade polisavdelningen som har i uppgift att förebygga, upptäcka och utreda komplexa korruptionsrelaterade brott. Den nya brottmålsöverdomstolen påbörjade sin verksamhet 2021 som en domstol i andra instans för korruptionsmål där USKOK väckt åtal<sup>56</sup>. Ombudsmannens kontor utvecklar sin nya uppgift vad gäller hantering av rapporter från visseblåsare.

---

<sup>53</sup> Den 2 november 2020 utfärdade Högsta domstolens ordförande en anvisning om att domstolsordförande ska organisera arbetet enligt två modeller. Enligt modell A agerar domstolar i första instans i alla typer av mål inom sin jurisdiktion, i enlighet med epidemiologiska åtgärder och med målet att minska antalet personer i domstolsbyggnaderna. Den externa verksamheten begränsas till akuta åtgärder. Användning av e-kommunikation rekommenderas samt att förhandlingar i domstolar i andra instans görs med hjälp av verktyg för video- eller ljudkonferens. Enligt modell B, som används efter godkännande av Högsta domstolens ordförande om det epidemiologiska läget visar en ogynnsam utveckling, agerar domstolar i första instans endast i brådskande mål och endast domare som har tilldelats sådana mål finner sig vid domstolen. Förhör i alla andra mål skjuts upp i 14 dagar. Verksamhet utanför domstolsbyggnaden avbryts. Vid domstolarna i andra instans fastställer domstolens ordförande planeringen av förhandlingar och användning av verktyg för video- eller ljudkonferens rekommenderas. Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 14.

<sup>54</sup> Uppgifter för 2020, justitieministeriet.

<sup>55</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 11.

<sup>56</sup> För mer information om hur brottmålsöverdomstolen fungerar och författningsdomstolens dom av den 3 november 2020 U-I-4658/2019, se avsnittet om kvalitet i rättssystemet ovan.

**Uppfattningen bland experter och företagsledare är att korruptionsnivån inom den offentliga sektorn fortfarande är hög.** Enligt 2020 års korruptionsindex från *Transparency International* fick Kroatien värdet 47/100 och kom på plats 18 i Europeiska unionen och plats 63 i världen<sup>57</sup>. Denna uppfattning har försämrats<sup>58</sup> under de senaste fem åren<sup>59</sup>.

**En ny strategi mot korruption för 2021–2030 är nu föremål för offentligt samråd och samtidigt har den tidigare strategin löpt ut.** Beslutet att inleda processen med att utarbeta den nya strategin antogs den 19 november 2020<sup>60</sup>. Efter internt samråd har utkastet till förslag till strategi nu offentliggjorts för offentligt samråd<sup>61</sup>. Den nya strategin kommer att kompletteras med treårsplaner för dess genomförande. Den första genomförandeplanen är avsedd att täcka 2022–2024 och arbetet med den ska inledas först efter det att strategin har antagits<sup>62</sup>. Enligt myndigheterna kommer den övergripande strategin mot korruption 2021–2030 att vara inriktad på att åtgärda ett stort antal olösta problem genom att fastställa specifika områden inom korruption där förstärkning krävs, och som även framhålls i internationella rekommendationer<sup>63</sup>. Strategins huvudområden kommer att vara förebyggande<sup>64</sup>, att förstärka institutionella och rättsliga ramar för bekämpning av korruption, att ge en ökad kunskap till allmänheten om hur skadligt korruption är, att öka insynen i offentliga organs arbete och att förbättra integritetssystemen inom ett flertal prioriterade områden<sup>65</sup>.

**Den institutionella ramen för bekämpning av korruption har genomgått en viss institutionell omorganisation för att öka effektiviteten.** Den 22 juli 2020 slogs justitieministeriet och ministeriet för offentlig förvaltning samman till ministeriet för justitiefrågor och offentlig förvaltning<sup>66</sup>. Den nya strukturen syftar till att förbättra arbetet inom sektorn för förebyggande av korruption, som nu omfattar två nya organisatoriska enheter<sup>67</sup>. Dessutom ingår nu representanter från den nationella valkommittén, ombudsmannen och statens centralbyrå för utvecklingen av det digitala samhället i rådet för

---

<sup>57</sup> Transparency International, korruptionsindex 2020 (2021), s. 2–3. Nivån av upplevd korruption kategoriseras enligt följande: låg (experter och företagsledare betygsätter uppfattningen om korruption i offentlig förvaltning med över 79 poäng), relativt låg (79–60 poäng), relativt hög (59–50 poäng), hög (under 50 poäng).

<sup>58</sup> År 2015 var poängen 51 och för år 2020 är poängen 47. Poängen ökar/minskar betydligt när den förändras med mer än fem poäng; förbättras/försämras (förändras med 4–5 poäng); är relativt stabil (förändras med 1–3 poäng) under de senaste fem åren.

<sup>59</sup> Uppgifterna från Eurobarometer om medborgares och företags uppfattning och erfarenheter av korruption rapporterades förra året och uppdateras vartannat år. De senaste uppgifterna återfinns i Särskild Eurobarometer 502 (2020) och Flash Eurobarometer 482 (2019).

<sup>60</sup> Strategi mot korruption 2015–2020.

<sup>61</sup> Utkastet till förslag till strategi mot korruption 2021–2030 har offentliggjorts via regeringens portal för e-samråd.

<sup>62</sup> Skriftligt bidrag från Kroatiens regering till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 12.

<sup>63</sup> Lista med internationella rekommendationer som omnämns i utkastet till strategi mot korruption, s. 6.

<sup>64</sup> Strategin mot korruption 2015–2020 var inriktad mot förebyggande, se 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 9.

<sup>65</sup> Utkast till förslag till strategi mot korruption 2021–2030, s. 5.

<sup>66</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 15.

<sup>67</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 15. De två nya enheterna är: tjänsten för strategisk planering, samordning av genomförandet av nationella dokument och en ökad medvetenhet bland allmänheten, samt tjänsten för internationellt samarbete och utveckling och förbättring av den normativa ramen.

förebyggande av korruption. Personal och ekonomiska resurser har nyligen ökat något<sup>68</sup>. Kommissionen för lösning av intressekonflikter har dock ett begränsat antal anställda<sup>69</sup>.

**Det krävs fortfarande en reform av den rättsliga ramen för bekämpning av korruption.** Avskaffandet av politisk immunitet för regeringsmedlemmar tillkännagavs i regeringens program för 2020–2024<sup>70</sup>, men reglerna kvarstår fortfarande i enlighet med art. 34 i lagen om regeringen i vilken det föreskrivs immunitet för alla brott som bestraffas med fängelse i upp till fem år. Enligt strafflagen bestraffas mutbrott med fängelse i upp till tio år och samma villkor gäller även utländska tjänstemän<sup>71</sup>. I det nuvarande utkastet till förslag till strategi mot korruption 2021–2030, som nu är föremål för offentligt samråd, föreslås en särskild milstolpe för att förbättra ramen för bekämpning av mutbrott i internationella affärsförbindelser<sup>72</sup>. I detta sammanhang föreslås det i utkastet till strategi att den rättsliga ramen om immunitet till regeringsmedlemmar ska stärkas genom att undanta immunitet för korruptionsbrott, vilket även rekommenderas av Greco<sup>73</sup>.

**Utredning och lagföring av korruptionsfall på hög nivå fortgår, men på grund av utdragna förfaranden försenas ofta fällande domar.** Den positiva utvecklingen vad gäller utredningar och åtal gällande korruption fortsatte, även på lokal nivå<sup>74</sup>. Åklagarmyndigheten väckte åtal mot 84 personer under 2020 (109 personer under 2019). Under samma period avkunnade domstolarna domar avseende 92 personer varav 78 dömdes (85 %). Vad gäller påföljder för mutbrott utdömdes fängelsestraff till 31 personer (för 12 personer ändrades fängelsestraffet till samhällstjänst) och 47 personer fick villkorliga påföljder. År 2020 ökade tiden för utredningar som leddes av statliga åklagare vid byrån för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet (USKOK) (på grund av komplicerade ärenden och covid-19-pandemin). Endast i omkring 28 % av USKOK:s ärenden avslutades utredningen inom sex månader (90 % år 2019). I omkring 35 % av ärendena pågick utredningen i upp till ett år, och i de resterande 35 % av ärendena pågick utredningen i upp till 18 månader eller längre. När ärendena når domstol ställs flera ärenden om korruption på hög nivå inför ett långt förfarande som försenar domstolens avgörande<sup>75</sup>. Inga tydliga åtgärder har vidtagits för att komma till

---

<sup>68</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 15.

<sup>69</sup> Uppgifter lämnade av kommissionen för förebyggande av intressekonflikter i samband med besöket i Kroatien.

<sup>70</sup> Kroatiens regering, regeringsprogram för 2020–2024, s. 45. I planen för regeringens lagstiftningsverksamhet 2021 fastställs att man under det fjärde kvartalet ska hänskjuta ändringarna till arbetsorganens förfaranden. Målet med lagen skulle vara att avskaffa immuniteten för regeringsmedlemmar i fall av korruptionsbrott som åtalas *ex officio*.

<sup>71</sup> I artiklarna 293–294 kriminaliseras mutbrott men det finns ingen tydlig hänvisning till utländska tjänstemän. I art. 89.3 i strafflagen definieras ”officiell person”. OECD, *Foreign Bribery Offence and its Enforcement in Eastern Europe and Central Asia* (Utländska mutbrott och verkställighet i Östeuropa och Centralasien), 2016, s. 69.

<sup>72</sup> Utkast till förslag till strategi mot korruption 2021–2030, s. 30.

<sup>73</sup> GRECO Femte utvärderingsomgången, utvärderingsrapport av den 6 december 2019, punkt 99.

<sup>74</sup> Åklagarmyndigheten mottog under 2020 anmälningar om 1 230 påstått misstänkta i korruptionsfall, vilket motsvarade 72 % av det totala antalet anmälningar som USKOK mottog (år 2019 var antalet 1 003 misstänkta, vilket motsvarade 73 % av det totala antalet anmälningar). Detta visar en ökning av antalet påstått misstänkta med cirka 20 % jämfört med tidigare år. Det bör noteras att mer än 90 % av dessa anmälningar avfärdades och att de flesta av dem inlämnades av medborgare. Åklagarmyndigheten, rapport för 2020, den 29 april 2021, s. 187–188.

<sup>75</sup> År 2020 var den genomsnittliga längden för brottmålsförfaranden vid domstolar i första instans 733 dagar vid distriktsdomstolarna och 804 vid regiondomstolarna (som handlägger allvarliga brott). Uppgifter från ministeriet för justitiefrågor och offentlig förvaltning. När det gäller korruptionsfall är ett exempel fallet Fimi Media som har pågått i 11 år.

rätta med den bristande effektivitet i rättsväsendet som rapporterades i 2020 års rapport om rättsstatsprincipen. För att hantera detta problem fastställs i utkastet till strategi målet att förbättra den rättsliga ramen för åtal i korruptionsärenden i syfte att påskynda de rättsliga förfarandena<sup>76</sup>. När det gäller nuvarande resurser rapporterade USKOK svårigheter med att rekrytera nya statliga åklagare eftersom de sökande inte hade den sakkunskap som krävdes<sup>77</sup>. Både USKOK och den nationella polisbyrån för bekämpning av korruption och organiserad brottslighet (PNUSKOK) rapporterade att samarbetet inom utredning och åtal av korruptionsbrott fungerar väl. De nationella myndigheterna rapporterade att de tillgängliga resurserna anses vara tillräckliga och att särskild utbildning inom antikorruption finns tillgänglig online. Brister har identifierats när det gäller tillgång till utrustning för att bedriva komplex utredningsverksamhet<sup>78</sup>. Enligt vad som anges i utkastet till strategi kommer PNUSKOK att dra nytta av digitalisering och förnyelse på både nationell och lokal nivå<sup>79</sup>.

**Begränsade framsteg har gjorts när det gäller att stärka den rättsliga ramen för förhindrande av intressekonflikter sedan 2020 års rapport om rättsstatsprincipen<sup>80</sup>.** Av 2020 års rapport om rättsstatsprincipen framgick att den rättsliga ramen för intressekonflikter behöver förbättras vad beträffar dess genomförande och för att säkerställa att kommissionen för lösning av intressekonflikter har tillräckliga befogenheter att fastställa avskräckande påföljder och uppfylla sin avgörande, förebyggande funktion<sup>81</sup>. Även om den rättsliga ramen för intressekonflikter inte har ändrats innehåller utkastet till förslag till strategi mot korruption 2021–2030 ett åtagande om att förbättra den, med vissa detaljer om vad detta skulle omfatta<sup>82</sup>. Beslut som fattats av kommissionen för lösning av intressekonflikter har varit föremål för ett antal domar som meddelats av förvaltningsdomstolarna och författningsdomstolen<sup>83</sup>. När det gäller kommissionens behörigheter enligt artikel 5 i lagen om förebyggande av intressekonflikter bekräftade exempelvis Högsta förvaltningsdomstolen den 12 september 2019 kommissionens praxis och de påföljder den hade meddelat. Den 10 december 2020 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen sin dom i ett överklagande och fastställde med hänvisning till vad som anges i artikel 5 i lagen om förebyggande av intressekonflikter att kommissionen för intressekonflikter inte har befogenhet att fastställa påföljder enbart för offentliga tjänstemäns överträdelse av sina uppförandepprinciper<sup>84</sup>. Frågan gäller tolkningen av artikel 5<sup>85</sup> och kommissionens möjlighet att ålägga offentliga tjänstemän påföljder endast på grundval av denna bestämmelse<sup>86</sup>. Domen har viktiga följdverkningar

<sup>76</sup> Utkast till förslag till strategi mot korruption 2021–2030, s. 32.

<sup>77</sup> Information som USKOK tillhandahöll i samband med landsbesöket i Kroatien. Exempelvis brist på särskild programvara, kriminaltekniska verktyg för att undersöka elektronisk utrustning.

<sup>78</sup> Information som PNUSKOK tillhandahöll i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>79</sup> Utkast till förslag till strategi mot korruption 2021–2030, s. 36.

<sup>80</sup> 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om Kroatien, s. 10.

<sup>81</sup> 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om Kroatien, s. 10.

<sup>82</sup> Utkast till förslag till strategi mot korruption 2021–2030 s. 44–45.

<sup>83</sup> Exempelvis författningsdomstolens dom av den 2 juli 2019, U-III-673/2018. I denna dom upphävs förvaltningsdomstolens och Högsta förvaltningsdomstolens domar med bland annat motiveringen att domstolarna inte tillhandahöll effektiv rättslig kontroll.

<sup>84</sup> Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 10 december 2020, Usz – 2745/18-5.

<sup>85</sup> I artikel 5 i lagen hänvisas till de principer som offentliga tjänstemän måste följa vid utövandet av sina offentliga befogenheter – agera hederligt, samvetsgrant, ansvarsfullt och opartiskt, och bevara trovärdighet och värdighet.

<sup>86</sup> Enligt Högsta förvaltningsdomstolens dom kan kommissionen för intressekonflikter endast ålägga påföljder enligt förteckningen över överträdelser som anges i artikel 42 i samma lag och bestämmelserna i artikel 5 ingår inte i denna förteckning. Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 10 december 2020, Usz – 2745/18-5.

eftersom den avgör vilken befogenhet kommissionen för lösning av intressekonflikter har att ålägga påföljder<sup>87</sup>. Europarådets grupp av stater mot korruption (Greco) undersökte de befogenheter som kommissionen för lösning av intressekonflikter har och underströk att kommissionen endast kan fastställa om en överträdelse har begåtts, inte ålägga påföljder när det gäller artikel 2 och 5 i lagen<sup>88</sup>. I detta sammanhang rekommenderade Greco en översyn av de befintliga påföljderna för brott mot lagen om förebyggande av intressekonflikter i syfte att säkerställa att alla överträdelser medför ordentliga konsekvenser. Det civila samhället uttryckte en oro över den eventuella inskränkningen av kommissionens sanktionsbefogenheter till följd av Högsta förvaltningsdomstolens dom<sup>89</sup>. Kommissionen för lösning av intressekonflikter har framfört en oro om inkonsekvent rättspraxis med förslag om att åklagarmyndigheten skulle inleda en extraordinär omprövning av Högsta förvaltningsdomstolens dom i Högsta domstolen i syfte att upphäva domen. Detta avslogs den 14 maj<sup>90</sup>. Den 27 maj 2021 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen ytterligare en dom avseende artikel 5 i lagen och bekräftade den dom som förvaltningsdomstolen meddelade den 19 december 2020<sup>91</sup>.

**Det finns ingen uppförandekod för regeringsmedlemmar och parlamentsledamöter och ”svängdörrsproblematiken” är fortfarande endast delvis reglerad, vilket anges i 2020 års rapport om rättsstatsprincipen<sup>92</sup>. Avsaknaden av en uppförandekod för regeringsmedlemmar<sup>93</sup> och parlamentsledamöter<sup>94</sup> noterades av Greco<sup>95</sup>, och vissa åtgärder har vidtagits för att ta itu med dessa rekommendationer<sup>96</sup>. Reglerna relaterade till**

---

<sup>87</sup> Likaledes kan liknande pågående förfaranden i kommissionen för förebyggande av intressekonflikter påverkas av Högsta förvaltningsdomstolens dom.

<sup>88</sup> Greco, femte utvärderingsomgången: Förebyggande av korruption och främjande av integritet i stater (höga verkställande funktioner) och brottsbekämpande myndigheter, den 24 mars 2020, punkt 92.

<sup>89</sup> GONG, skrivelse till Greco: *The Commission must not be destroyed*, den 4 februari 2021.

<sup>90</sup> Den 3 februari 2021 offentliggjorde Högsta förvaltningsdomstolen ett pressmeddelande om sin rättspraxis avseende intressekonflikter och angav att förvaltningsdomstolarna har behörighet att bedöma lagligheten hos beslut fattade av kommissionen för förebyggande av intressekonflikter och garantera lagligheten, men även att tillhandahålla rättsligt skydd till fysiska och juridiska personer och andra parter, vars rättigheter och rättsliga intressen har kränkts av myndigheters enskilda beslut eller åtgärder. Domstolen påpekade också att kampen mot korruption inte innebär att domstolar är tvungna att okritiskt och utan förbehåll bedöma att alla beslut som kommissionen fattar är lagenliga. Detta eftersom förvaltningsdomstolarnas roll enligt ovan, vad gäller laglighetskontroll av myndigheters beslut, då skulle bli meningslös. Högsta förvaltningsdomstolen, pressmeddelande av den 3 februari 2021.

Den 14 maj 2021 avvisade åklagarmyndigheten kommissionens initiativ beträffande Högsta förvaltningsdomstolens dom av december 2020 på grund av att personen i fråga, Zagrebs borgmästare, hade avlidit.

<sup>91</sup> Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 27 maj 2020, Usz – 2889/20-2.

<sup>92</sup> 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 11.

<sup>93</sup> Greco, femte utvärderingsomgången: Förebyggande av korruption och främjande av integritet i centralregeringar (höga verkställande funktioner) och brottsbekämpande myndigheter, den 24 mars 2020 s. 15–16.

<sup>94</sup> Greco, fjärde utvärderingsomgången: Fjärde utvärderingsomgången, tillägg till den andra överensstämmelserapporten för Kroatien, tillägg till den andra överensstämmelserapporten för Kroatien, den 21 oktober 2020, s. 3.

<sup>95</sup> Förberedande arbete pågår för att fastställa en uppförandekod för parlamentsledamöter och en uppförandekod för regeringsmedlemmar.

<sup>96</sup> Arbetsgruppen som ansvarar för utarbetandet av uppförandekoden för parlamentsledamöter skickade utkastet till utskottet för konstitutionella frågor, arbetsordning och det politiska systemet efter diskussion vid ordförandeskapets sammanträde.

svängdörrsproblematik har inte förstärkts och har fortfarande ett snävt tillämpningsområde<sup>97</sup>. Enligt en bestämmelse förbjuds tjänstemän att ta anställning i den privata sektorn inom 12 månader efter att ha avslutat sin offentliga tjänst<sup>98</sup>, vilket Greco har ansett vara för kort. Greco har rekommenderat att kommissionen för förebyggande av intressekonflikter bör ges en medlarroll inom detta område.

**Även om det finns en uppförandekod för tjänstemän på statsnivå saknas överlag uppförandekoder på lokal och regional nivå.** En uppförandekod för tjänstemän på statsnivå har funnits sedan 2011<sup>99</sup>. På lokal nivå har offentliganställda dock bara en egen uppförandekod om lokala/regionala myndigheter har antagit en sådan<sup>100</sup>. Enligt utkastet till förslag till strategi mot korruption 2021–2030 finns 142 gällande uppförandekoder på lokal och regional styrelsenivå. Enligt strategin ska detta antal ökas till 576 år 2030.

**Vissa framsteg har gjorts vad gäller lobbyverksamhet sedan 2020 års rapport om rättsstatsprincipen; en mer övergripande lagstiftning har ännu inte införts<sup>101</sup>.** Regeringens program för 2020–2024 och utkastet till förslag till strategi mot korruption 2021–2030 syftar till att anta en övergripande förordning. En arbetsgrupp har upprättats av justitieministeriet i detta syfte<sup>102</sup>. Behovet av att reglera lobbyverksamheten påpekades också av Greco, eftersom de rekommendationer man gett på området fortfarande inte har genomförts<sup>103</sup>.

**Ett stort antal överklaganden har lämnats in i förfaranden för offentlig upphandling, vilket fortfarande är ett område med hög risk för korruption.** I utkastet till förslag till strategi mot korruption 2021–2030 konstateras att offentlig upphandling är ett känsligt område när det gäller korruptionsrisker<sup>104</sup>. Statens kommission för tillsyn av offentliga upphandlingsförfaranden är ett oberoende beslutande organ (domstol) som ansvarar för prövning av överklaganden beträffande offentliga upphandlingar<sup>105</sup>. Dess arbetsbörda har ökat genom åren: 2020 var 66 % av de statliga upphandlingarna föremål för

---

<sup>97</sup> Greco, femte utvärderingsomgången: Förebyggande av korruption och främjande av integritet i centralregeringar (höga verkställande funktioner) och brottsbekämpande myndigheter s. 25.

<sup>98</sup> I art. 20 i lagen om förebyggande av intressekonflikter anges att tjänstemän inte får ta anställning vid ett företag som de haft direkt kontakt med inom 12 månader efter att ha avslutat sin tjänstgöring.

<sup>99</sup> *Etički kodeks državnih službenika*, Kroatiens officiella tidning 40/201.

<sup>100</sup> Utkast till förslag till strategi mot korruption 2021–2030, s. 64.

<sup>101</sup> Avsaknaden av sådana närmare bestämmelser för parlamentsledamöter och höga verkställande befattningar påpekades redan i 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 11.

<sup>102</sup> Skriftligt bidrag från Kroatiens regering i samband med landsbesöket i Kroatien, utkast till förslag till strategi mot korruption 2021–2030, s. 46, och Kroatiens regering, regeringsprogram för 2020–2024, s. 45. Arbetsgruppen kommer att bestå av representanter från Kroatiens regering, åklagarmyndigheten, informationskommissionären, kommissionen för lösning av intressekonflikter, byrån för skydd av personuppgifter, Kroatiens lobbyistorganisation, organisationer i det civila samhället, Transparency International och akademiker från GONG. Kroatiska arbetsgivarorganisationen och fackföreningar kan komma att inbjudas att delta i arbetsgruppen.

<sup>103</sup> Greco, femte utvärderingsomgången: Förebyggande av korruption och främjande av integritet i centralregeringar (höga verkställande funktioner) och brottsbekämpande myndigheter, den 24 mars 2020, s. 20.

<sup>104</sup> Utkast till förslag till strategi mot korruption 2021–2030, s. 23.

<sup>105</sup> Enligt artikel 8 i lagen om den statliga kommissionen för tillsyn av offentliga upphandlingsförfaranden föreslår regeringen, efter att den lediga tjänsten offentliggjorts, kandidater till parlamentet och de utses till medlemmar av den statliga kommissionen utan medverkan av något oberoende organ. Det är även parlamentet som skulle fatta beslut om medlemmarnas eventuella disciplinära ansvar.

överklagandeförfaranden inför statens kommission för tillsyn av offentliga upphandlingsförfaranden<sup>106</sup>. Den avgörande roll som statens kommission för tillsyn av offentliga upphandlingsförfaranden spelar erkänns också i utkastet till strategi mot korruption, som innehåller planer på en vidare förstärkning av dess rättsliga ram<sup>107</sup>. Det är viktigt att man i reformen av kommissionen skyddar dess oberoende, särskilt med avseende på utnämning av och disciplinen hos den statliga kommissionens medlemmar, i enlighet med EU-lagstiftningen och med beaktande av rekommendationerna från Europarådet<sup>108</sup>. Enligt utkastet till förslag till strategi mot korruption 2021–2030 kommer den rättsliga ramen för offentlig upphandling även att förbättras genom en stärkt tillsynsmekanism och en förbättrad insyn i förfarandena<sup>109</sup>.

**Ombudsmannens kontor har börjat ta emot externa rapporter från visselblåsare.** Efter godkännandet av lagen om skydd för personer som rapporterar oegentligheter<sup>110</sup> har ombudsmannens kontor sedan 2019 kunnat ta emot rapporter om möjliga överträdelser eller oegentligheter. Enligt rapporter från ombudsmannens kontor behandlade man 45 klagomål under 2020<sup>111</sup>. Under samma tidsperiod upptäcktes flera uppmärksammade fall av korruption efter rapportering från visselblåsare<sup>112</sup>.

**För att minska risken för korruption inom området offentlig upphandling under covid-19-pandemin har ny, särskild utbildning för tjänstemän genomförts<sup>113</sup>.** När det gäller lagföring försenades endast ett fåtal av åklagarmyndighetens verksamheter på grund av pandemin, och brottsbekämpande myndigheter arbetade i tvåskift för att minimera kontaktrisken<sup>114</sup>. Dessutom utfärdade ministeriet för ekonomi och hållbar utveckling särskilda rekommendationer som syftade till att förstärka systemet för offentlig upphandling i samband med pandemin<sup>115</sup>.

---

<sup>106</sup> Uppgifter lämnade av den statliga kommissionen för tillsyn av offentliga upphandlingsförfaranden i samband med landsbesöket i Kroatien. Årsrapporten för 2020 från den statliga kommissionen för tillsyn av offentliga upphandlingsförfaranden finns inte tillgänglig ännu.

<sup>107</sup> Utkast till förslag till strategi mot korruption 2021–2030, s. 49.

<sup>108</sup> CM/Rec(2010)12, punkt 66 och 69. Enligt EU-lagstiftningen innebär kravet på oberoende att disciplinsystemet för domare måste innehålla de garantier som behövs för att förhindra att systemet används som ett system för politisk kontroll av innehållet i rättsliga avgöranden. Exempelvis Europeiska unionens domstol, dom av den 24 juni 2019, kommissionen mot Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punkt 77, dom av den 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, dom av den 5 juli 2016, *Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, och beslut av den 12 februari 2019, *RH*, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110.

<sup>109</sup> Utkast till förslag till strategi mot korruption 2021–2030, s. 51.

<sup>110</sup> Lagen om skydd för personer som rapporterar oegentligheter.

<sup>111</sup> Av dessa inlämnades 13 under 2019, men ärendena fortsatte under 2020.

<sup>112</sup> Telegram, *Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove*, 12 januari 2021, Večernji list, *Dosje o Bandičevoj poskupjeljoj Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete...*, den 29 november 2020; Večernji list, *USKOK i PNUŠKOK provode izvide o sljemenskoj žičari*, den 27 november 2020.

<sup>113</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 24.

<sup>114</sup> Information som PNUŠKOK rapporterade i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>115</sup> Rekommendation från ministeriet för ekonomi, entreprenörskap och hantverk angående frågan om att föreskriva och tillhandahålla anbudsgarantier i den nya situation som uppstått till följd av utbrottet av coronavirus, (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7221>), och rekommendation från ministeriet för ekonomi, entreprenörskap och hantverk angående genomförandet av en allmän bindande process i den nya situation som uppstått till följd av utbrottet av coronavirus, (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7220>).



### III. MEDIERNAS MÅNGFALD OCH OBEROENDE

Yttrande- och informationsfrihet föreskrivs i författningen<sup>116</sup>, medan mediernas mångfald garanteras genom olika lagar, särskilt lagen om elektroniska medier och medielagen. I lagarna föreskrivs den oberoende medietillsynsmyndigheten, byrån för elektroniska medier (AEM), och garanteras att information om ägande av medier finns tillgänglig för allmänheten. En ram för tillgång till uppgifter och offentliga dokument har i allmänhet införts<sup>117</sup>. Översynen av lagen om elektroniska medier väntar på att antas för att införliva det ändrade direktivet om audiovisuella medietjänster (AVMSD)<sup>118</sup>. Dessutom har regeringen för avsikt att uppdatera den andra pelaren i Kroatiens ram för medielagstiftning, medielagen, med ett förslag som förväntas inkomma i slutet av 2021<sup>119</sup>.

**Nya kvalifikationskrav planeras för potentiella medlemmar av det styrande organet för byrån för elektroniska medier.** Byrån leds av en direktör som också leder rådet för elektroniska medier, byråns styrande organ. Dess finansiella oberoende garanteras av att det är knutet till inkomsten från elektroniska medietjänster<sup>120</sup>. Rådets medlemmar utses av parlamentet med enkel majoritet på grundval av ett förslag från regeringen som baseras på en offentlig begäran om nomineringar<sup>121</sup>. Det faktum att rådets medlemmar kan utses på nytt för ett flertal femåriga mandatperioder och att den parlamentariska majoriteten har ett avgörande inflytande på utnämningen av organets medlemmar har tagits upp som något som eventuellt kan äventyra tillsynsmyndighetens politiska oberoende<sup>122</sup>. Med utkastet till lag om elektroniska medier avser regeringen att införa ytterligare krav på utbildning, färdigheter och yrkeserfarenhet för potentiella medlemmar av rådet<sup>123</sup>.

**Det finns inget oberoende och självreglerande medieråd som representerar både press- och nyhetssektorn samt förläggare och journalistförbund.** Kroatiska journalistförbundets självreglerande uppförandekod begränsas till journalister som representeras av förbundet och tycks inte vara tillräckligt erkänt för att skydda journalister i praktiken<sup>124</sup>. Ministeriet för

---

<sup>116</sup> Kroatiens författning, art. 38.

<sup>117</sup> 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien.

<sup>118</sup> Direktiv (EU) 2018/1808 om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktivet om audiovisuella medietjänster), mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden.

<sup>119</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 28.

Enligt 2021 års pressfrihetsindex ligger Kroatien på plats 56 i världen och på plats 22 bland EU:s medlemsstater (Reportrar utan gränser, Kroatien). Enligt övervakningsverktyget för mediepluralism 2021 förekommer medelstora risker avseende grundläggande skydd, social integration och politiskt oberoende, och en hög risk vad gäller indikatorn för pluralism på marknaden (Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, s. 8).

<sup>120</sup> 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 9. Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, s. 10.

<sup>121</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 28.

<sup>122</sup> Bidrag från Centre for Peace Studies och den kroatiska plattformen för internationell medborgarsolidaritet till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 3–4; 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 13; bidrag från kroatiska journalistförbundet och kroatiska journalisters fackförbund till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 14–15. Det bör noteras att hittills har tre medlemmar av rådet fått sina mandat förnyade av olika parlamentariska majoriteter.

<sup>123</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 28.

<sup>124</sup> Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, s. 11.

kultur och media överväger att ge stöd till bildandet av ett oberoende, självreglerande medieråd i samband med förslaget till en ny medielaag<sup>125</sup>.

**Ytterligare förbättringar av ramen för insyn i medieägande planeras.** Enligt den föreslagna nya lagen om elektroniska medier avser regeringen att göra de tillgängliga uppgifterna mer omfattande genom krav på utdrag från registret över verkliga huvudmän samt krav på registrering av elektroniska publikationer<sup>126</sup>. För närvarande tillhandahålls uppgifter om medieägande av audiovisuella och digitala medier på webbplatsen för byrån för elektroniska medier. Uppgifter om tryckta medier samlas in av handelskammaren och offentliggörs i den officiella tidningen<sup>127</sup>. I övervakningsverktyget för mediepluralism 2021 ges en indikator för medieägande som visar en medelhög risk och det påpekas att identifieringen av verkliga huvudmän kan döljas med det nuvarande regelverket<sup>128</sup>. Berörda parter hävdar att registret som förs av byrån för elektroniska medier kan ha brister i täckningen av elektroniska publikationer<sup>129</sup>. Enligt övervakningsverktyget för mediepluralism 2021 ser vi i Kroatien att ledande mediekkanaler har stora marknadsandelar i olika marknadssegment<sup>130</sup>.

**Även om det finns grundläggande regler för statlig reklam<sup>131</sup> rapporterar berörda parter att statlig reklam ofta undergräver det politiska oberoendet för medier, särskilt på lokal nivå<sup>132</sup>.** Lagen om elektroniska medier föreskriver att offentliga institutioner och företag som i huvudsak ägs av staten ska använda 15 % av sin årliga finansiering, som är öronmärkt för marknadsföring av dess tjänster eller verksamhet, till reklam i regionala eller lokala audiovisuella tv- eller radioprogram<sup>133</sup>. I övervakningsverktyget för mediepluralism 2021 dras slutsatsen att enligt det nuvarande regelverket är programföretag ofta beroende av regional och lokal politik, och tidningar ger ofta stöd till politik och åsikter som är i linje med ägarskapets politiska inriktning<sup>134</sup>. Särskilt regionala och lokala medier anses ofta vara

---

<sup>125</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 28.

<sup>126</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 30.

<sup>127</sup> Information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien; bidrag från kroatiska journalistförbundet och kroatiska journalisters fackförbund till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 17.

<sup>128</sup> Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, s. 10. Övervakningsverktyget för mediepluralism visar på en hög risk för de relaterade indikatorerna för koncentration av nyhetsmedia, koncentration av nätplattformar samt tillämpning av konkurrensregler och mediernas lönsamhet.

<sup>129</sup> Bidrag från Centre for Peace Studies och den kroatiska plattformen för internationell medborgarsolidaritet till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 5.

<sup>130</sup> Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, s. 10–11. Enligt de uppgifter som utvärderats genom övervakningsverktyget för mediepluralism stod de fyra största ägarna av audiovisuella medier för 96 % av marknaden 2019. De fyra största ägarna av audiovisuella medier stod för 56 % av publikandelen 2020. De fyra största radioägarnas marknadsandel var 70 % 2019 och deras publikandel var 39 % 2020. De fyra största största tidningsägarnas marknadsandel var 71 % 2019 (Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, s. 10).

<sup>131</sup> 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 13.

<sup>132</sup> Bidrag från kroatiska journalistförbundet och kroatiska journalisters fackförbund till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 16–17. Information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>133</sup> I utkastet till en reviderad lag om elektroniska medier föreslås att detta utvidgas till elektroniska publikationer (med en skyldighet att tillhandahålla relevant information online).

<sup>134</sup> Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, s. 12.

mycket beroende av reklam från lokala myndigheter, vilket skapar förutsättningar för att undergräva det redaktionella oberoendet<sup>135</sup>.

**De kroatiska myndigheterna vidtog vissa mediespecifika åtgärder för att mildra följderna av covid-19-pandemin.** Pandemin ledde till att tidningsförsäljning och reklamintäkter minskade; många medieföretag sänkte löner och sade upp personal<sup>136</sup>. Frilansjournalister har drabbats särskilt hårt<sup>137</sup>. Kroatiska journalisters fackförbund anser att journalisters arbetsförhållanden har försämrats avsevärt under pandemin<sup>138</sup>. Medieföretag kunde dra fördel av regeringens allmänna räddningsprogram. Som en reaktion på berörda parter begäran om hjälp utfärdade regeringen ett offentligt anbudsförfarande via byrån för elektroniska medier för att ge stöd till frilansjournalister och deltidsarbetande inom media<sup>139</sup>.

**Tillgång till information garanteras genom lag, men en väsentligt försenad handläggning av förfrågningar från journalister till offentliga myndigheter kvarstår<sup>140</sup>.** Genomförandet av lagen om rätt till tillgång till information<sup>141</sup> garanteras av informationsombudet och dess kontor. I ett betydande antal fall krävs direkt ingripande av informationsombudets kontor för att säkerställa uppföljning av journalisters begäran om tillgång till information<sup>142</sup>. I övervakningsverktyget för mediepluralism 2021 anges en medelstor risk avseende skydd av rätten till information<sup>143</sup>. Greco har rekommenderat att åtgärder bör vidtas för att stärka verkställigheten av informationsombudets beslut i enlighet med lagen<sup>144</sup>.

**Det finns en rättslig ram för skydd av journalister, men journalister utsätts fortfarande för hatiska uttalanden och hot, både på och utanför internet<sup>145</sup>.** Ett antal iögonfallande exempel har rört sig om politiker som gått till verbal attack mot journalister, vilket framhäver spänningarna i förhållandet mellan vissa politiker och media<sup>146</sup>. Dessutom har berörda parter uttryckt allvarlig oro över Kroatiens radio och televisions påstådda uppsägning av eller hot om uppsägning mot representanter för kroatiska journalisters fackförening och kroatiska

---

<sup>135</sup> Bidrag från kroatiska journalistförbundet och kroatiska journalisters fackförbund till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 16–17. Information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>136</sup> Uppgifter lämnade av kroatiska journalisters fackförbund i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>137</sup> Reportrar utan gränser, Kroatien; information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>138</sup> Uppgifter lämnade av kroatiska journalisters fackförbund i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>139</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 29; uppgifter lämnade av kroatiska ministeriet för kultur och media i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>140</sup> Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, s. 9; 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 15; bidrag från kroatiska journalistförbundet och kroatiska journalisters fackförbund till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 20.

<sup>141</sup> Lagen om rätt till tillgång till information.

<sup>142</sup> Bidrag från kroatiska journalistförbundet och kroatiska journalisters fackförbund till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 20; uppgifter lämnade av informationsombudets kontor i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>143</sup> Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, s. 9.

<sup>144</sup> Greco, femte utvärderingsomgången – efterlevnadsrapport om Kroatien om förebyggande av korruption och främjande av integritet i centralregeringar (hög verkställande funktioner) och brottsbekämpande myndigheter, den 24 mars 2020, s. 19.

<sup>145</sup> 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om situationen i fråga om rättsstatsprincipen i Kroatien, s. 14. Reportrar utan gränser, Kroatien. Det europeiska centrumet för press- och mediefrihet, plattform för kartläggning av mediefrihet. Övervakningsverktyget för mediepluralism 2021, s. 15.

<sup>146</sup> Information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien; det europeiska centrumet för press- och mediefrihet, plattform för kartläggning av mediefrihet; Europarådets plattform för att främja skydd för journalistik och journalisters säkerhet (2021), *Croatian President Milanovic verbally attacked HRT journalists*, nr 89/2021

journalistförbundet<sup>147</sup>. Sedan oktober 2020 har Europarådets plattform för att främja skydd för journalistik och journalisters säkerhet registrerat fem varningar om händelser i Kroatien, särskilt gällande hot eller förolämpningar mot journalister och en förtalsstämning mot en mediekanal<sup>148</sup>. Även om fysiska attacker mot journalister förekom under 2020 verkar det inte finnas någon utbredd oro för detta och polismyndigheterna följer upp sådana fall<sup>149</sup>.

**Strategiska rättegångar mot allmänhetens deltagare (SLAPP) som riktas mot journalister fortsätter att vara ett allvarligt bekymmer<sup>150</sup>.** I en undersökning som kroatiska journalistförbundet utförde i april 2021 fann man 924 pågående mål mot journalister och kroatisk media<sup>151</sup> (jämfört med 905 under 2020<sup>152</sup>). Förbundet betonar att dessa rättegångar har en stor inverkan på de berörda mediekanalerna. I synnerhet hotas existensen för mindre lokala mediekanalet och frilansjournalister<sup>153</sup>. Exempel på detta är stämningar mot journalister som inlämnats av framstående politiker eller offentliga tjänstemän<sup>154</sup>. Även om domstolar ofta dömer till förmån för de berörda journalisterna<sup>155</sup> innebär SLAPP en avsevärd finansiell risk för journalister och kan ha en väldigt hotfull effekt. Ett flertal av dessa SLAPP riktade mot journalister grundas på anklagelser om förtal<sup>156</sup>. Berörda parter har uppmanat regeringen att åtgärda detta problem, inbegripet genom att avkriminalisera förtal<sup>157</sup>. De kroatiska myndigheterna har tillsatt en expertgrupp för rådgivning om politiska initiativ för att motverka SLAPP.

#### **IV. ANDRA INSTITUTIONELLA FRÅGOR SOM RÖR KONTROLLER OCH MOTVIKTER**

Kroatiens parlament är ett enkammersystem där författningsdomstolen kan pröva författningsenligheten i efterhand, inbegripet i konkreta fall som bygger på anmälningar om

---

<sup>147</sup> Europarådets plattform för att främja skydd för journalistik och journalisters säkerhet (2021) *President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal*, nr 40/2021; kroatiska journalistförbundet, *Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom*, den 13 mars 2021.

<sup>148</sup> Europarådets plattform för att främja skydd för journalistik och journalisters säkerhet. Vid tiden för rapportens avfattande hade de kroatiska myndigheterna lämnat kommentarer till tre av de fem händelserna (de senaste två händelserna registrerades i april och i maj 2021). Fyra av fallen var av kategorin "trakasserier och hot mot journalister" och ett av fallen kategoriserades som "andra händelser med en dämpande effekt på mediefriheten".

<sup>149</sup> Bidrag från Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 9; information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>150</sup> Information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien; bidrag från Human Rights House Zagreb till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 8.

<sup>151</sup> Kroatiska journalistförbundet, *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, den 16 april 2021.

<sup>152</sup> Kroatiska journalistförbundet, *CJA's poll: over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, den 1 maj 2020.

<sup>153</sup> Kroatiska journalistförbundet, *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, den 16 april 2021.

<sup>154</sup> Exempelvis Europarådets plattform för att främja skydd för journalistik och journalisters säkerhet (2021), *Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o.*, nr 80/2021; Europeiska centrumet för press- och mediefrihet, plattform för kartläggning av mediefrihet; kroatiska journalistförbundet, *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, den 16 april 2021.

<sup>155</sup> Reportrar utan gränser, Kroatien. Information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>156</sup> Övervakningsverket för mediepluralism 2021, s. 9; kroatiska journalistförbundet, *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, den 16 april 2021; information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien.

<sup>157</sup> Bidrag från kroatiska journalistförbundet och kroatiska journalisters fackförbund till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 18; information som mottagits i samband med landsbesöket i Kroatien.

författningsvidrighet. Alla parlamentsledamöter och regeringsmedlemmar kan lägga fram lagförslag. Folkombudsmannen, som ansvarar för främjande och skydd av mänskliga rättigheter och friheter, informationsombudet och jämställdhetsombudsmannen<sup>158</sup>, som fyller funktionen som jämställdhetsorgan, är alla oberoende organ som spelar en roll i systemet med kontroller och motvikt.

**Offentliga samråd ingår visserligen i lagstiftningsförfarandena, men aktörer uppfattar medborgardeltagandet som formalistiskt snarare än konkret.** Offentliga samråd hålls via den centrala statliga portalen för e-samråd. Regeringens lagstiftningsavdelning samordnar offentliga samråd och administrerar portalen för e-samråd. Antalet samråd per år har generellt sett ökat<sup>159</sup>. Informationsombudets kontor övervakade som en del av sin regelbundna verksamhet hur samråden genomfördes under 2020<sup>160</sup>. Liksom under tidigare år var avvikelserna oftast relaterade till samrådets längd och avsaknad av motivering till förkortad tidsfrist. Dessutom är klagomål även relaterade till att man inte har offentliggjort rapporten om samrådet som hållits och att man inte har antagit, eller inte offentliggjort, planer på offentligt samråd. Aktörer uppfattar vidare de offentliga samråden – även sådana som involverar det civila samhället och icke-statliga organisationer – som formalistiska snarare än konkreta<sup>161</sup>. Förbättringar av portalen för e-samråd planeras för 2021, främst för att utvidga och uppgradera befintliga funktioner.

**Planer finns för att förbättra lagstiftningens genomförande.** I mars 2021 påbörjade regeringens lagstiftningsavdelning ett tekniskt stödprojekt<sup>162</sup> för att förbättra analyskapaciteten avseende lämpliga metoder och förfaranden för genomförandet av förhands- och efterhandsbedömningar av lagstiftningens konsekvenser. Projektet skulle sprida tillämpningen av därtill kopplade metoder och förfaranden till de mest relevanta offentliga organen genom att utbilda nyckelpersoner och aktörer i systemet för konsekvensanalys av lagstiftning, som t.ex. fackministerier. Målet är att förbättra den allmänna kapaciteten och lagstiftningens effektivitet, men problem i form av sekundärlagstiftning som inte tas upp och begränsade resurser på lokal och regional nivå kan förbli långlivade<sup>163</sup>. Brister i genomförandet av konsekvensbedömningar av lagstiftningen kvarstår också. Dessa konsekvensbedömningar utförs främst av ministerierna, och regeringens lagstiftningsavdelning tillhandahåller utbildning i metod och utarbetande av lagförslag. Mandatet för regeringens lagstiftningsavdelning är begränsat till granskningen av konsekvensbedömningar för primärlagstiftning. Detta leder till att underordnad lagstiftning inte kontrolleras, förutom med en konsekvensbedömning med avseende på små och

---

<sup>158</sup> Det bör noteras att jämställdhetsombudsmannens mandat kan upphävas om hans eller hennes årsrapport avvisas av parlamentet.

<sup>159</sup> Sammanlagt hölls 1 031 offentliga samråd 2019, ett antal som har ökat under åren (2012 hölls endast 144 samråd). Under 2020 genomfördes totalt 761 samråd via portalen, där 7 211 användare deltog. Sammanlagt 21 798 kommentarer togs emot varav 3 321 kommentarer godtogs, 2 057 godtogs delvis, 4 902 tillbakavisades, 10 519 noterades och 999 besvarades aldrig; detta fram till maj 2021. Den genomsnittliga längden för samråden 2020, för alla typer av förordningar, var 17 dagar. Uppgifter från regeringens lagstiftningsavdelning.

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

<sup>161</sup> Bidrag från Centre for Peace Studies (CMS) och den kroatiska plattformen för internationell medborgarsolidaritet (CROSOL) till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 8. Bidrag från Europeiskt medborgarforum (GONG) till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 19. ILGA Europas bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 18. Bidrag från det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 82.

<sup>162</sup> Tekniskt stödprojekt 21HR31, förbättra tillämpningen av konsekvensbedömningar av lagstiftning.

<sup>163</sup> *Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform*, 2019, s. 105.

medelstora företag<sup>164</sup>. Dessutom saknar offentliga myndigheter, särskilt lokala och regionala myndigheter, den personal eller den erfarenhet som krävs för att på ett effektivt sätt tillämpa lagstiftningen<sup>165</sup>.

**Pandemiåtgärder i samband med covid-19 har vidtagits enligt lagen om smittsamma sjukdomar, som ändrats två gånger.** Kroatien utlyste inget undantagstillstånd. I stället har åtgärder för att hantera covid-19-pandemin antagits enligt lagen om skydd av befolkningen mot smittsamma sjukdomar, och enligt lagen om civilskyddssystemet. Båda dessa lagar har ändrats två gånger sedan pandemin tog sin början<sup>166</sup>. Båda dessa lagars författingsenlighet och laglighet, den ändrade rättsliga ramen och de specifika åtgärder som införts har överklagats i författningsdomstolen, som har bekräftat deras förenlighet med författningen. Domstolen behandlade också yrkanden från privatpersoner med begäran om prövning av författingsenlighet och lagenlighet avseende vissa därtill kopplade beslut som fattats av myndigheten för civilskydd. Domstolen bekräftade deras lagenlighet och konstaterade att de hade ett legitimt syfte, nämligen att skydda medborgares liv och hälsa, och var nödvändiga för att uppnå detta. I separata förfaranden som domstolen inledde på eget initiativ fastställdes att en åtgärd som vidtagits av myndigheten för civilskydd inte uppfyllde anmodan om proportionalitet<sup>167</sup>.

**Författningsdomstolen har fastställt att parlamentet bör finna alternativa metoder för att garantera parlamentarikernas deltagande under covid-19-pandemin.** Parlamentet fortsatte att arbeta såväl under covid-19-pandemin som i efterdyningarna av jordbävningen i december 2020. I april 2020 ändrades arbetsordningen: antalet parlamentsledamöter som kan delta samtidigt vid omröstningar i kammaren begränsades för särskilda situationer och längden på debatterna förkortades ytterligare. I oktober 2020 förklarade författningsdomstolen att dessa ändringar var författingsstridiga och påpekade att det finns tekniska möjligheter att organisera parlamentets arbete så att parlamentsledamöternas deltagande i plenarsammanträden och andra debatter inte begränsas. I november 2020 antogs en ny ändring av arbetsordningen för att säkerställa att alla parlamentsledamöter ska kunna delta i debatterna. Plenarsammanträden anordnas i flera kammare samtidigt, och även på distans. It-systemet tillåter dock inte registrering av individuella parlamentsledamöters röster, och möjligheten att delta på distans ges endast till ledamöter som befinner sig i självisolering eller isolering. När det gäller parlamentets tillsyn av covid-19-åtgärder begärde parlamentet i december 2020 att regeringen tre gånger per år skulle inkomma med en rapport till parlamentet om effekterna av tillämpningen av lagen om skydd av befolkningen mot smittsamma sjukdomar, detta så länge beslutet om epidemiläge är i kraft<sup>168</sup>. I januari 2021 lade regeringen fram den första rapporten som omfattade perioden mars 2020 till januari 2021 och den antogs av parlamentet genom majoritetsbeslut. Vad gäller lagstiftningsförfarandet antogs mellan januari 2020 och mars 2021 51 % av det sammanlagda antalet lagar genom det brådskande förfarandet, vilket innebär en nedgång jämfört med 2019<sup>169</sup>. En betydande andel av dessa lagar hörde samman med covid-19-pandemin.

---

<sup>164</sup> Lagen om konsekvensbedömningar av lagstiftning, förordning om genomförande av konsekvensbedömningar av lagstiftning, förordning om genomförande av konsekvensbedömning för små och medelstora företag och strategi för konsekvensbedömningar av lagstiftning.

<sup>165</sup> *Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key, OECD Reviews of Regulatory Reform*, 2019, s. 105.

<sup>166</sup> Parlamentet antog ändringarna i april och december 2020.

<sup>167</sup> Författningsdomstolens dom av den 14 september 2020, U-II-2379/2020.

<sup>168</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 36.

<sup>169</sup> Andelen sådana lagar minskade visserligen från cirka 82 % år 2014 till 28 % år 2016, men ökade igen till cirka 56 % år 2019.

**Folkombudsmannen började utöva sina nya befogenheter.** Den nya arbetsordningen för ombudsmannen antogs av parlamentet 2020. Genom denna skapades en ny ombudsmannaavdelning för skydd av visselblåsare och ytterligare en anställd utnämndes som ansvarig för dessa uppgifter<sup>170</sup>. Enligt folkombudsmannen vägrar inrikesministeriet fortfarande ombudsmannen tillgång till information om behandlingen av irreguljära migranter<sup>171</sup>. Frågan om att ge representanter från ombudsmannens kontor tillgång till information, baserat på tolkningen av relevant nationell lagstiftning, är fortfarande något som är föremål för diskussioner mellan ombudsmannen och inrikesministeriet. Rekommendationer från det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner<sup>172</sup> om säkerställande av att nationella institutionella strukturer som ombudsmannen ska ges tillgång till information för att garantera oberoende, lämpliga och snabba undersökningar är särskilt relevanta med tanke på anklagelserna om så kallade pushbacks vid de yttre gränserna<sup>173</sup>. Detta för att säkerställa att grundläggande rättigheter under alla omständigheter respekteras. De kroatiska myndigheterna, i samarbete med Europeiska kommissionen, EU-organ och berörda aktörer, inbegripet ombudsmannen, har inrättat en oberoende övervakningsmekanism för gränsbevakning som trädde i kraft den 8 juni 2021.

**Regeringen förbereder fortfarande den nationella planen för skapande av en gynnsam miljö för civilsamhällets utveckling 2021-2027**<sup>174</sup>. Som framgår av 2020 års rapport om rättsstatsprincipen är syftet med den förväntade nationella planen att ytterligare förbättra det juridiska, finansiella och institutionella stödsystemet för verksamheten i civilsamhällets organisationer, som anses vara viktiga för Kroatens socioekonomiska utveckling och för att utarbeta och genomföra relevant EU-politik och internationell politik. Det statliga kontoret för samarbete med icke-statliga organisationer har planer på att involvera civilsamhällets organisationer i expertgruppen genom en offentlig inbjudan. Det statliga kontoret fortsätter att anordna öppethusdagar för icke-statliga organisationer<sup>175</sup>. Det offentliga rummet i Kroatien anses vara inskränkt<sup>176</sup>. Under 2020 inledde ombudsmannens kontor ett ärende om det offentliga rummet och människorättsförsvarare i samband med covid-19-pandemin<sup>177</sup>.

---

<sup>170</sup> Bidrag från det europeiska nätverket av nationella människorättsinstitutioner (ENNHRI) till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 78.

<sup>171</sup> Ombudsmannen är, vid utövandet av sitt mandat som nationell förebyggande mekanism, enligt artikel 4, 19 och 20 av det fakultativa protokollet till konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (OPCAT) och artikel 3 och 5 i lagen om en nationell förebyggande mekanism, behörig att göra oanmälda besök på platser där det finns eller kan finnas personer som hålls i förvar samt att få fri tillgång till information om hur dessa personer behandlas. Denna verksamhet rapporterades till parlamentet vid ett flertal tillfällen och i sina årsrapporter för 2019 och 2020 utfärdade ombudsmannen en rekommendation till inrikesministeriet om att säkerställa oanmäld och öppen tillgång till uppgifter om irreguljära migranter för anställda vid ombudsmannens kontor och den nationella förebyggande mekanismen enligt bestämmelserna i OPCAT, lagen om en nationell förebyggande mekanism och ombudsmannalagen. ENNHRI:s bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 78–79.

<sup>172</sup> Nationella rapporter utarbetade av den franska nationella människorättsinstitutionen (CNCDH) och de kroatiska, grekiska, serbiska och slovenska nationella människorättsinstitutionerna [datum – uppdateras].

<sup>173</sup> Databasen med information om asylfrågor, landsrapport om Kroatien, uppdatering 2020.

<sup>174</sup> 2020 års rapport om rättsstatsprincipen, landskapitel om Kroatien, s. 16–17.

<sup>175</sup> Underlag från Kroatien för 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 39–40.

<sup>176</sup> Civicus klassning. Betygen följer en femgradig skala med följande definitioner: öppet, inskränkt, motarbetat, undertryckt och stängt.

<sup>177</sup> Bidrag från ENNHRI till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen, s. 80.

## Bilaga I: Källförteckning i alfabetisk ordning\*

\* Förteckningen över bidrag som mottagits i samband med samrådet om 2021 års rapport om rättsstatsprincipen finns på <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>.

Centre for Peace Studies och den kroatiska plattformen för internationell medborgarsolidaritet (2021), *bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen*.

Databasen med information om asylfrågor, *landsrapport om Kroatien*, uppdatering 2020, ([https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-HR\\_2020update.pdf](https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-HR_2020update.pdf)).

Domarförbundet (2021), *pressmeddelande av den 29 april 2021*, (<http://uhs.hr/archives/1544>).

Etiska rådet vid Högsta domstolen, *Det etiska rådet vid Kroatiens Högsta domstol har fattat beslut om klagomål från domare i förfarandet för att bedöma förekomsten av överträdelser mot domstolsväsendets etiska uppförandekod – pressmeddelande av den 31 maj 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>).

Europarådet (2021), plattform för att främja skydd för journalistik och journalisters säkerhet, *President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal*, nr 40/2021.

Europarådet, plattform för att främja skydd för journalistik och journalisters säkerhet (2021), *Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o.*, nr 80/2021.

Europeiska kommissionen (2019–2021), *resultattavla för rättskipningen i EU*.

Europeiska nätverket för nationella människorättsinstitutioner (2021), *bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen*.

Europeiskt medborgarforum (GONG) (2021), *bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen*.

Författningsdomstolens dom av den 2 juli 2019, *U-III-673/2018*, (<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C125842D00218646>).

Författningsdomstolens dom av den 23 mars 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)).

Författningsdomstolens dom av den 3 november 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)).

Författningsdomstolens dom av den 14 september 2020, *U-II-2379/2020*, ([https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020\\_09\\_105\\_1969.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_09_105_1969.html)).

GONG (2021), *skrivelse till Greco: The Commission must not be destroyed*, den 4 februari 2021, (<https://www.gong.hr/en/good-governance/anti-corruption-policy/letter-to-greco-plenkovic-undermines-the-fight-aga/>).

Greco (2020), *femte utvärderingsomgången: efterlevnadsrapport om Kroatien om förebyggande av korruption och främjande av integritet i centralregeringar (höga verkställande funktioner) och brottsbekämpande myndigheter*, den 24 mars 2020, (<https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>).

Greco (2020), *femte utvärderingsomgången: förebyggande av korruption och främjande av integritet i centralregeringar (höga verkställande funktioner) och brottsbekämpande myndigheter*,



- den 24 mars 2020, (<https://rm.coe.int/fifth-round-evaluation-report-on-croatia-preventing-corruption-and-pro/16809cff22>).
- Greco, *fjärde utvärderingsomgången: Fjärde utvärderingsomgången, tillägg till den andra överensstämmelserapporten för Kroatien, tillägg till den andra överensstämmelserapporten för Kroatien*, den 21 oktober 2020, (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a010c3>).
- Human Rights House Zagreb (2021), *bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen*.
- Högsta domstolens generalförsamling (2021), *pressmeddelande av den 18 maj 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).
- Högsta domstolens generalförsamling (2021), *pressmeddelande av den 26 mars 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).
- Högsta förvaltningsdomstolen, *pressmeddelande av den 3 februari 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>).
- Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 10 december 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](https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/milan_bandic_p-130-14_presuda_visokog_upravnog_suda_republike_hrvatske.pdf)).
- Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 12 september 2019, *Usž-1948/19-2*, (<https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-73-18-19-27.pdf>).
- Högsta förvaltningsdomstolens dom av den 27 maj 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](https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/andrej_plenkovic_p-381-18_presuda_visokog_upravnog_suda_usz-2889-20.pdf)).
- ILGA Europa (2021), *bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen*.
- Kroatiens högsta domstol (2021), *begäran från Högsta domstolens ordförande den 5 mars 2021*, (<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Prituzba-2021.pdf>).
- Kroatiens högsta domstol (2021), *pressmeddelande av den 18 maj 2021*, (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).
- Kroatiska journalistförbundet (2020), *CJA's poll: over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, 1 maj 2020, (<https://hnd.hr/eng/cja-s-poll-over-905-lawsuits-against-journalists-and-the-media-currently-active-in-croatia>).
- Kroatiska journalistförbundet (2021), *At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia*, den 16 april 2021, (<https://hnd.hr/eng/cja-survey-at-least-924-lawsuits-against-journalists-and-the-media-currently-active-in-croatia>).
- Kroatiska journalistförbundet (2021), *Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom*, den 13 mars 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>).
- Kroatiska journalistförbundet och kroatiska journalisters fackförbund (2021), *bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen*.
- Kroatiska parlamentet, *strategi mot korruption 2015–2020*, den 27 februari 2015, ([https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015\\_03\\_26\\_545.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html)).
- Nationella rapporter utarbetade av den franska nationella människorättsinstitutionen (CNCDH) och de kroatiska, grekiska, serbiska och slovenska nationella människorättsinstitutionerna [datum – uppdateras], (<http://ennhri.org/rights-at-borders/>).
- Novi list (2021), *A new vacancy for the President of the Supreme Court has been published, the deadline for candidacies is 30 days*, den 31 mars 2021,

[https://www.novilist.hr/novosti/hrvatska/raspisan-novi-poziv-za-predsjednika-vrhovnog-suda/?meta\\_refresh=true](https://www.novilist.hr/novosti/hrvatska/raspisan-novi-poziv-za-predsjednika-vrhovnog-suda/?meta_refresh=true)).

Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa (2021), bidrag till 2021 års rapport om rättsstatsprincipen.

Republikens presidents kansli (2021), *pressmeddelande av den 25 mars 2021*, (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/ured-predsjudnika-republike-hrvatske-uputio-dopis-drzavnom-sudbenom-vijecu/>).

Republikens presidents kansli (2021), *pressmeddelande av den 8 mars 2021*, (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/predsjudnik-republike-predlozio-je-zlatu-durdevic-za-predsjudnicu-vrhovnog-suda-republike-hrvatske/>).

Telegram (2021), *Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove*, den 12 januari 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/>).

Utkastet till förslag till strategi mot korruption 2021–2030 som offentliggjorts för offentligt samråd, den 25 juni 2021, (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=16930>).

Večernji list (2020), *Dosje o Bandićevoj poskupjeloj Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete...*, den 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 PNUSKOK provode izvide o sljemenskoj žičari*, den 27 november 2020, (<https://www.vecernji.hr/vijesti/uskok-i-pnuskok-provode-izvide-o-sljemenskoj-zicari-1449498>).

## Bilaga II: Landsbesök i Kroatien

Kommissionens avdelningar höll virtuella möten i april och maj 2021 med följande instanser:

- Ministeriet för justitiefrågor och offentlig förvaltning
- Ministeriet för kultur och media
- Kontoret för samarbete med icke-statliga organisationer
- Regeringens lagstiftningsavdelning
- Högsta domstolen
- Statens rättsliga råd
- De statliga åklagarnas råd
- Åklagarmyndigheten (inbegripet USKOK, den specialiserade enheten för mål som rör bekämpning av korruption)
- PNUKOK, den specialiserade polisavdelningen för bekämpning av korruption
- Statliga kommissionen för tillsyn av offentliga upphandlingsförfaranden
- Kommissionen för förebyggande av intressekonflikter
- Parlamentets nationella råd för övervakning av genomförandet av strategin mot korruption
- Statens råd för förebyggande av korruption
- Parlamentets sekretariat
- Byrån för elektroniska medier
- Informationsombudets kontor
- Den offentliga ombudsmannens kontor
- Kroatiska journalisters fackförbund
- Kroatiska journalistförbundet
- De kroatiska tidningsutgivarnas förbund
- Statens revisionsverk
- Domarförbundet (domare Damir Kontrec)
- Advokatsamfundet
- GONG
- Centre for Peace Studies
- Human Rights House
- Crosol
- Peace Institute

\* Kommissionen träffade också följande organisationer vid flera övergripande möten:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- Civicus
- Civil Liberties Union for Europe
- Civila samhället i Europa (CSE)
- Europeiska kyrkokonferensen
- Eurocommerce
- European Center for Not-for-Profit Law (Europeiska centrumet för icke-vinstdrivande rätt)
- Europeiskt centrum för press- och mediefrihet
- Europeiska medborgarforumet
- Europeiska journalistförbundet
- Europeiskt partnerskap för demokrati
- Europeiskt ungdomsforum
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch

- ILGA Europa
- Internationella juristkommissionen
- Internationella federationen för mänskliga rättigheter
- International Planned Parenthood Federation European Network (internationella federationen för familjeplanering, europeiska nätverket: IPPF EN)
- Internationella pressinstitutet
- Nederländska Helsingforskommittén
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reportrar utan gränser
- Transparency International EU