

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, 2.3.2011  
KOM(2011) 110 wersja ostateczna

**SPRAWOZDANIE OKRESOWE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU  
EUROPEJSKIEGO**

**DOTYCZĄCE REFORM PRZEPROWADZANYCH W CHORWACJI W  
DZIEDZINIE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI I PRAW PODSTAWOWYCH  
(ROZDZIAŁ NEGOCJACYJNY 23)**

# **SPRAWOZDANIE OKRESOWE KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

## **DOTYCZĄCE REFORM PRZEPROWADZANYCH W CHORWACJI W DZIEDZINIE WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI I PRAW PODSTAWOWYCH (ROZDZIAŁ NEGOCJACYJNY 23)**

### **1. WPROWADZENIE**

W komunikacie zatytułowanym „Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2010–2011”<sup>1</sup>, przyjętym dnia 9 listopada 2010 r. Komisja zapowiedziała, że „będzie z uwagą śledzić postępy Chorwacji w dziedzinie sądownictwa i praw podstawowych i dokona oceny sytuacji w pierwszym kwartale 2011 r.” W nawiązaniu do tego Komisja przedstawia niniejsze sprawozdanie. Komisja uznała, że ten rozdział negocjacji akcesyjnych wymaga przekonujących i wiarygodnych wyników, a co za tym idzie, najprawdopodobniej zostanie tymczasowo zamknięty jako jeden z ostatnich rozdziałów.

Wymierne wyniki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i zwalczania korupcji oraz przestępczości zorganizowanej stanowią zasadniczy warunek wiarygodności unijnego procesu rozszerzenia. Pozostaje to w zgodzie z odnowionym konsensusem w sprawie rozszerzenia przyjętym w grudniu 2006 r. przez Radę Europejską.

Negocjacje akcesyjne z Chorwacją w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych (rozdział 23) rozpoczęły się czerwcu 2010 r., gdy Rada uznała, że Chorwacja spełnia kryteria konieczne do otwarcia negocjacji. We wspólnym stanowisku UE w sprawie otwarcia tych negocjacji stwierdzono, że tymczasowe zamknięcie negocjacji dotyczących omawianego rozdziału może nastąpić, gdy zostanie osiągnięty szereg kryteriów wymaganych do zamknięcia negocjacji. Kryteria te odnoszą się do czterech obszarów: 1) wymiaru sprawiedliwości; 2) zwalczania korupcji i przestępczości zorganizowanej; 3) praw podstawowych oraz 4) współpracy z MTKJ. Większość z dziesięciu ustalonych kryteriów zostało podzielonych na drobniejsze zagadnienia, które skupiają się na wdrażaniu środków i osiągnięciu wyników.

Niniejsze sprawozdanie stanowi element prowadzonego przez Komisję monitorowania postępów Chorwacji w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych. Opiera się ono na informacjach zebranych i przeanalizowanych przez Komisję, a przede wszystkim na informacjach przekazanych przez władze Chorwacji. Komisja posłużyła się również wynikami szeregu misji oceny wzajemnej, podczas których doświadczeni sędziowie, prokuratorzy i funkcjonariusze policji z państw członkowskich UE oceniali sytuację panującą w Chorwacji. Wykorzystano także informacje z innych źródeł, takich jak organizacje międzynarodowe oraz pozarządowe.

Poniższe rozdziały zawierają przegląd działań podjętych przez Chorwację, zmierzających do spełnienia kryteriów w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych, i wskazują główne obszary, w których wykazano pewne niedociągnięcia wymagające naprawienia.

---

<sup>1</sup> COM(2010) 660 wersja ostateczna.

## **2. SYTUACJA W POSZCZEGÓLNYCH OBSZARACH**

### **2.1. Sądownictwo**

**KRYTERIUM 1: Chorwacja uaktualni strategię reformowania sądownictwa i związany z nią plan działania i zagwarantuje ich skuteczne wprowadzenie w życie.**

W Chorwacji uaktualniono wspomniane dokumenty. W ramach ich wprowadzania w życie zwiększono zdolności instytucjonalne umożliwiające zarządzanie reformą sądownictwa, w tym wprowadzono kontrole po zakończeniu prac ustawodawczych.

**KRYTERIUM 2: Chorwacja zwiększy niezależność, odpowiedzialność, bezstronność i profesjonalizm wymiaru sprawiedliwości.**

Podjęto szereg działań zmierzających do zwiększenia niezależności wymiaru sprawiedliwości, w tym poprzez wprowadzenie zmian do konstytucji, takich jak przepisy określające nowe procedury mianowania członków Państwowej Rady Sądownictwa oraz Państwowej Rady Prokuratorów. Trwa proces reformy i wzmacniania Państwowej Rady Sądownictwa oraz Państwowej Rady Prokuratorów zmierzający do zwiększenia ich profesjonalizmu, bezstronności oraz niezależności od wpływów politycznych i innych, zwłaszcza jeżeli chodzi o mianowanie sędziów i prokuratorów, rozwój ich ścieżki zawodowej oraz prowadzenie względem nich postępowań dyscyplinarnych. Rozpoczęła działalność Państwowa Szkoła dla Sędziów i Prokuratorów.

Niezależnie od tego Chorwacja nie uzyskała jeszcze przekonujących wyników w zakresie rekrutacji i mianowania sędziów oraz prokuratorów krajowych w oparciu o jednolite, przejrzyste, obiektywne kryteria mające zastosowanie na terenie całego kraju. Państwowa Rada Sądownictwa oraz Państwowa Rada Prokuratorów ustanowione zostały dopiero niedawno, a zatem nie miały jeszcze możliwości wykazać swojej zdolności do niezależnego funkcjonowania.

Chorwacja musi zadbać o to, aby nowoutworzona Państwowa Rada Sądownictwa oraz Państwowa Rada Prokuratorów wykazały zdolność do właściwego stosowania nowych przepisów przejściowych odnoszących się do rekrutacji sędziów i prokuratorów, a także odpowiednio prowadziły względem nich postępowania dyscyplinarne.

**KRYTERIUM 3: Chorwacja zwiększy wydajność wymiaru sprawiedliwości.**

Ważny wskaźnik w odniesieniu do tego kryterium to liczba zaległych spraw w sądach. Od grudnia 2009 r. do grudnia 2010 r. liczba zaległych spraw w chorwackich sądach nieznacznie się zmniejszyła: z 795 722 do 785 561 spraw (oznacza to spadek o 1,3 %). Liczba zaległych starych spraw karnych zmniejszyła się o 10,6 %. Prowadzone są działania w celu zapobiegania zbędnym opóźnieniom w rozpatrywaniu spraw przez sądy, co obejmuje wprowadzenie nowych metod egzekwowania, dodatkową rekrutację sędziów, radców i urzędników sądowych w najbardziej przeciążonych sądach oraz zachęcanie sędziów do szybkiego rozpatrywania starszych spraw. Postępuje wprowadzanie w życie nowego kodeksu postępowania karnego. Chorwacja poczyniła pewne postępy, jeżeli chodzi o fizyczną infrastrukturę i komputeryzację sądów, wprowadzając w większości z nich zintegrowany system zarządzania sprawami. Chorwacja nadal racjonalizowała działalność sądów grodzkich i sądów ds. wykroczeń, dbając o skuteczne działanie połączonych sądów, oraz przyjęła plan racjonalizacji działalności sądów okręgowych i gospodarczych.

Niezależnie od tego liczba starych spraw cywilnych, zaległych od trzech lat lub dłużej, wzrosła o 3,8 %. Nie osiągnięto przekonujących wyników w zakresie wprowadzania w życie nowego kodeksu postępowania cywilnego. Zwiększyła się również liczba zaległych decyzji wykonawczych. Szereg większych sądów, w tym sądy w Zagrzebiu i Splicie, nadal było przeciążonych liczbą zaległych spraw.

Chorwacja musi zmniejszyć całkowitą liczbę zaległych spraw, a w szczególności obniżyć liczbę starych spraw cywilnych i decyzji wykonawczych. Wprowadzanie w życie kodeksu postępowania cywilnego powinno przebiegać sprawniej, aby doprowadzić do skrócenia przedłużających się postępowań w sprawach cywilnych.

**KRYTERIUM 4: Chorwacja usprawni rozpatrywanie spraw dotyczących zbrodni popełnionych w czasie wojny domowej.**

Chorwacja poczyniła postępy w kierunku osiągnięcia wyników w zakresie bezstronnego rozpatrywania spraw dotyczących zbrodni wojennych przez sądy: wydano orzeczenia w szeregu spraw przeciwko oskarżonym o różnym pochodzeniu etnicznym.

W lutym 2011 r. przyjęto strategię zapobiegania bezkarności. Chorwacja wprowadziła w życie plan działania w zakresie przeglądu wyroków zaocznych. Trwało zaangażowanie na poziomie dwustronnym i regionalnym.

Niezależnie od tego nie rozwiązano problemu bezkarności w przypadkach, które nie były przedmiotem dochodzenia lub ścigania, i nie wdrożono jeszcze nowej strategii mającej na celu zagwarantowanie właściwego dochodzenia i ścigania w tych sprawach.

Chorwacja musi rozpocząć rozpatrywanie spraw dotyczących zbrodni popełnionych w czasie wojny domowej, którymi jeszcze się nie zajęto, w szczególności poprzez wdrożenie nowej strategii oraz systematyczne wykorzystywanie do tego wykwalifikowanych izb orzeczniczych, aby osiągnąć przekonujące wyniki.

## **2.2. Walka z korupcją**

**KRYTERIUM 5: Chorwacja przedstawi informacje na temat konkretnych wyników osiągniętych dzięki skutecznym, wydajnym i bezstronnym dochodzeniom, ściganiu i orzeczeniom sądowym w sprawach dotyczących przestępczości zorganizowanej i korupcji na wszystkich szczeblach, także korupcji na wysokim szczeblu, oraz w odniesieniu do sektorów szczególnie narażonych na występowanie tego zjawiska, takich jak sektor zamówień publicznych**

Zwiększono zdolności operacyjne Urzędu Zwalczania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej (USKOK), będącego wyspecjalizowaną jednostką zajmującą się przypadkami korupcji i przestępczości zorganizowanej, a także podniesiono skuteczność policji. W szeregu przypadków dotyczących korupcji na wysokim szczeblu trwa dochodzenie lub wniesiono akty oskarżenia. Wiele spraw związanych z przestępczością zorganizowaną udało się przeprowadzić przez wszystkie etapy postępowania (dochodzenie, akt oskarżenia, orzeczenie sądu). Zastosowano sankcje odstraszające.

Niemniej jednak w większości spraw dotyczących korupcji na wysokim szczeblu oraz zamówień publicznych nie przeprowadzono jeszcze postępowania sądowego. Należy dokładnie sprawdzić zdolność sądów do właściwego rozpatrywania spraw. Do zapełnienia

pozostaje ok. 20 % z 436 stanowisk w Krajowym Urzędzie Policji do spraw Zwalczania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej (PNUSKOK). Nie do końca rozwiązano problem odpolitycznienia policji i zwiększenia jej profesjonalizmu.

Chorwacja musi wykazać, że jest w stanie skutecznie rozwiązać wystarczająco dużą liczbę spraw dotyczących przypadków korupcji na wysokim szczeblu, korupcji na szczeblu lokalnym oraz korupcji związanej z zamówieniami publicznymi i wymiarem sprawiedliwości na wszystkich etapach postępowania (dochodzenie, akt oskarżenia, orzeczenie sądu). Konieczna jest skuteczna kontrola prokuratorskich postanowień o umorzeniu dochodzenia w sprawach karnych. Chorwacja musi wzmocnić funkcjonowanie PNUSKOK oraz przyjąć nową ustawę o policji. Akt ten, będący obecnie w przygotowaniu, rozwiąże w szczególności kwestię odpolitycznienia policji oraz zagwarantuje mianowanie w oparciu o osiągnięcia. Chorwacja powinna poprawić współpracę międzyresortową, w tym wymianę informacji.

**KRYTERIUM 6: Chorwacja przedstawi informacje na temat wyników w zakresie wzmocniania środków zapobiegawczych stosowanych w walce z korupcją i zapobieganiu konfliktom interesów.**

W lutym 2011 r. przyjęto poprawione przepisy na temat dostępu do informacji, finansowaniu partii politycznych oraz konfliktu interesów. Dzięki przekazaniu dodatkowych zasobów usprawniono działania komisji ds. konfliktu interesów. Trwa wdrażanie planów działania na rzecz zwalczania korupcji w przedsiębiorstwach państwowych.

Niezależnie od tego należy jeszcze doprecyzować i sprawdzić w praktyce – również w świetle zgodności z pozostałymi aktami prawnymi – niektóre przepisy nowoprzyjętego prawodawstwa. Należy wzmocnić struktury niezbędne do wprowadzania w życie przepisów. Nie przyjęto jeszcze wszystkich przepisów wdrażających koniecznych do pełnego stosowania ustawy o ogólnych procedurach administracyjnych. Należy jeszcze bardziej zwiększyć przejrzystość i etykę działania w administracji publicznej.

Chorwacja musi wykazać, że rzeczywiście wdrożyła nowe przepisy o dostępie do informacji, że poprawiła się przejrzystość w dziedzinie zamówień publicznych, w szczególności poprzez publikowanie informacji o faktycznie zawieranych umowach, a także że przyjęła wszystkie przepisy sektorowe zgodnie z ustawą o ogólnych procedurach administracyjnych. Jeśli chodzi o ustawę o finansowaniu partii politycznych, Chorwacja powinna sprecyzować zasady dotyczące nadzoru wkładów prywatnych oraz zapewnić zdolności administracyjne konieczne do stosowania tych przepisów.

### **2.3. Prawa podstawowe**

**KRYTERIUM 7: Chorwacja zwiększy ochronę mniejszości, także przez skuteczne wdrożenie ustawy konstytucyjnej o prawach mniejszości narodowych (CARNM).**

Z ogólnego punktu widzenia ochrona mniejszości poprawiła się, a podejmowane środki zmierzały do dalszego procesu pojednania oraz zwiększenia tolerancji wśród obywateli, czemu służyły również szkolenia zorganizowane dla policji oraz środowiska mediów. Podjęto pewne kroki w kierunku poprawy monitorowania wprowadzania w życie przepisów ustawy konstytucyjnej o prawach mniejszości narodowych, odnoszących się do kwestii zatrudnienia. Chorwacja przeprowadziła kompleksowe badanie dotyczące zbyt małej reprezentacji mniejszości narodowych w szeroko rozumianym sektorze publicznym.

Niemniej jednak nie odnotowano widocznego zwiększenia poziomu zatrudnienia przedstawicieli mniejszości narodowych, czego wymagała ustawa konstytucyjna o prawach mniejszości narodowych. Nie przeprowadzono badania roli szkolnictwa w wysiłkach na rzecz pojednania. Należy przyjąć plan działania na rzecz rozwiązania problemów wskazanych w badaniu dotyczącym szeroko rozumianego sektora publicznego.

Chorwacja musi, w oparciu o dane statystyczne, określić długoterminowe plany na rzecz pełnej realizacji zobowiązań nałożonych przez ustawę konstytucyjną o prawach mniejszości narodowych w odniesieniu do zatrudnienia przedstawicieli mniejszości; powinna również przyjąć plan na rzecz rozwiązania problemów wskazanych w badaniu dotyczącym niedostatecznej reprezentacji mniejszości narodowych w szeroko rozumianym sektorze publicznym.

#### **KRYTERIUM 8: Chorwacja rozwiąże pozostałe kwestie dotyczące powrotu uchodźców.**

Chorwacja częściowo wdrożyła plan działania dotyczący programu zakwaterowania dla uchodźców i byłych właścicieli praw dzierżawy nieruchomości. Zrealizowano założenia na rok 2008 r. Chorwacja usprawniła rozpatrywanie odwołań dotyczących odrzuconych wniosków o odbudowę domów. Poczyniono postępy w rekonstrukcji pozostałych nieruchomości

Nie zrealizowano jednakże zawartych w planie działania założeń na rok 2009, przewidujących oddanie 2 070 mieszkań. Z 1 300 dostępnych nieruchomości (62,8 %) oddano jedynie 1 024 (49,5 %), nie zajęto się za to pozostałymi 276. Chorwacja nie poczyniła postępów, jeśli chodzi o zapewnienie zakwaterowania osobom, których wnioski o mieszkanie rozpatrzono pozytywnie, ale które jednak nie były objęte założeniami na rok 2009. Kroki podjęte na rzecz rozwiązania problemu zaległych 4 000 odwołań dotyczących wniosków o odbudowę domów nie były wystarczające.

Chorwacja musi w pełni zrealizować założenia na 2009 r. i poczynić znaczące postępy, jeśli chodzi o zapewnienie zakwaterowania osobom, których wnioski o mieszkanie rozpatrzono pozytywnie, niezależnie od tego, że nie były one objęte założeniami na rok 2009. Chorwacja powinna również rozpatrzyć zaległe odwołania dotyczące odbudowy domów.

#### **KRYTERIUM 9: Chorwacja zwiększy ochronę praw człowieka.**

Ogólne ramy prawne w zakresie ochrony praw człowieka zostały poprawione, w szczególności dzięki bardziej stanowczym zapisom konstytucyjnym, które przyjęto w lipcu 2010 r. Nadal prowadzono politykę na rzecz zwiększania znajomości przepisów dotyczących praw człowieka wśród funkcjonariuszy policji, prokuratury oraz pracowników sądownictwa. Trwa wdrażanie strategii i planu działania na rzecz ochrony i integracji Romów. Należy utrzymać przestrzeganie wolności wyrażania opinii.

Chorwacja zwiększyła dostęp do sądownictwa, między innymi podejmując niezbędne działania, by przed datą przystąpienia Sąd Administracyjny uzyskał pełną właściwość, oraz zapewniając ulepszone wdrażanie ustawy o pomocy prawnej, w szczególności poprzez uproszczenie procedur i zwiększenie wynagrodzeń prawników. Chorwacja zaczęła osiągać wyniki w zakresie wdrożenia ustawy o działaniach przeciw dyskryminacji i ustawy o przestępstwach motywowanych nienawiścią.

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich cierpi z powodu niedostatecznej ilości pracowników, ponieważ przyznane mu nowe zadania (np. związane z wdrażaniem ustawy o działaniach przeciw dyskryminacji ) oraz kompetencje (np. w dziedzinie zapobiegania torturom) nie szły w parze ze zwiększeniem zasobów.

Chorwacja musi wzmocnić Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, przede wszystkim poprzez zaplanowaną rekrutację nowych pracowników oraz zwiększenie środków finansowych, zapewnić właściwe działania następcze w związku z zaleceniami rzecznika oraz poczynić dalsze postępy we wdrażaniu ustawy o zwalczaniu dyskryminacji i ustawy o przestępstwach motywowanych nienawiścią.

#### **2.4. Współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Bylej Jugosławii (MTKJ).**

**KRYTERIUM 10: Postępy Chorwacji w całym procesie negocjacyjnym, w tym tymczasowe zamknięcie tego rozdziału, są nadal uwarunkowane zapewnieniem pełnej współpracy z MTKJ, zgodnie z ramami negocjacyjnymi przyjętymi przez Radę w dniu 3 października 2005 r.**

Zgodnie z wezwaniem Biura Prokuratora MTKJ powołana przez rząd Chorwacji międzyresortowa grupa zadaniowa rozpoczęła analizę ważnych nowych wątków w dochodzeniach zmierzających do ustalenia, gdzie znajduje się brakująca dokumentacja dotycząca wykorzystania artylerii lub co stało się z tą dokumentacją. Rada Bezpieczeństwa ONZ otrzyma kolejne sprawozdanie prokuratora MTKJ w maju 2011 r.

### **3. WNIOSEK**

Chorwacja poczyniła znaczące postępy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych. Niemniej jednak nie należy ustawać w działaniach, aby osiągnąć przekonujące wyniki przede wszystkim w dziedzinie sądownictwa i walki z korupcją, w zakresie rozwiązania problemu bezkarności sprawców zbrodni wojennych oraz nierozwiązanych jeszcze kwestii związanych z powrotem uchodźców.

W związku z tym Komisja:

- zachęca Chorwację do podwojenia wysiłków w kierunku spełnienia kryteriów wymaganych do zamknięcia negocjacji, które określone zostały w stanowisku UE otwierającym negocjacje dotyczące rozdziału 23, przyjętym w czerwcu 2010 r., a w szczególności w kierunku rozwiązania kwestii wskazanych w niniejszym sprawozdaniu;
- będzie nadal uważnie monitorowała postępy Chorwacji i kontynuowała swoje wsparcie dla Chorwacji w dążeniu do spełnienia wspomnianych kryteriów poprzez wiedzę techniczną i pomoc finansową.

Gdy Komisja uzyska pewność, że Chorwacja spełniła wszystkie kryteria wymagane do zamknięcia negocjacji, przedstawi Radzie – zgodnie z obowiązującymi procedurami – sprawozdanie na temat spełnienia kryteriów oraz projekt stanowiska UE w sprawie zamknięcia negocjacji.