



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.7.2021 r.
SWD(2021) 713 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.
Rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji**

Towarzyszący dokumentowi:

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Sprawozdanie na temat praworządności z 2021 r.
Sytuacja w zakresie praworządności w Unii Europejskiej**

{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}

STRESZCZENIE

W chorwackim systemie wymiaru sprawiedliwości odnotowano poprawę w postaci skrócenia długości postępowań i zmniejszenia zaległości, konieczne są jednak dalsze usprawnienia, aby stawić czoła poważnym wyzwaniom związanym z efektywnością i jakością. Kontynuowanie wprowadzania nowych narzędzi komunikacji elektronicznej w sądach doprowadziło do stopniowego zwiększenia stopnia ich wykorzystania. Trwający proces powoływania nowego prezesa Sądu Najwyższego wzbudził kontrowersje i sprowokował wielokrotnie dyskredytujące wypowiedzi publiczne pod adresem sędziów. Odnosząc się do rozbieżnych opinii dotyczących kandydata na kolejnego prezesa Sądu Najwyższego, Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na znaczenie współpracy między organami państwowymi. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła propozycje mające na celu wzmocnienie jej roli w wyborze sędziów – na kwestię tę zwrócono już uwagę w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. Szereg domniemych naruszeń zasad etyki zawodowej oraz naruszeń o charakterze dyscyplinarnym ze strony sędziów doprowadził do wszczęcia postępowań przed Krajową Radą Sądownictwa i Radami Sędziów, a także do wszczęcia postępowań przygotowawczych. Poziom postrzeganej niezależności sądów utrzymuje się na bardzo niskim poziomie. W Krajowej Radzie Sądownictwa i Krajowej Radzie Prokuratorów nadal występują niedobory kadrowe, pomimo niedawnego zasilenia tych organów pewną liczbą dodatkowych pracowników w związku z koniecznością zweryfikowania nowo opublikowanych oświadczeń o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów.

Nowa strategia na rzecz zwalczania korupcji na lata 2021–2030 jest obecnie przedmiotem konsultacji publicznych. Podobnie jak w poprzedniej strategii w opracowywanym obecnie projekcie wniosku dotyczącego nowej strategii również przewidziano wzmocnienie ram prawnych w zakresie przeciwdziałania konfliktom interesów. Wciąż nie opracowano kodeksów etyki dla członków rządu i posłów do parlamentu, zaś kwestie związane z efektem „drzwi obrotowych” zostały uregulowane tylko częściowo. Nadal nie wprowadzono szczegółowych przepisów dotyczących działalności lobbingsowej. Choć ogłoszono zmiany w ramach regulujących immunitet polityczny członków rządu, nie podjęto jeszcze żadnych działań legislacyjnych w tej kwestii. Postępowania o udzielenie zamówienia pozostają obszarem wysokiego ryzyka korupcji; informacje przekazywane przez sygnalistów doprowadziły do wykrycia szeregu przypadków korupcji w tej dziedzinie. Wciąż ściga się przypadki korupcji na wysokim szczeblu i prowadzi śledztwa w ich sprawie, jednak ze względu na przedłużające się postępowania często dochodzi do opóźnień w wydawaniu wyroków skazujących.

Chorwacja aktualizuje swoje ustawodawstwo dotyczące mediów, aby dokonać transpozycji dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych – przewiduje się, że nowelizacja ustawy o mediach elektronicznych zostanie uchwalona jeszcze w 2021 r. Nie udało się rozwiązać obaw dotyczących niezależności politycznej Agencji ds. Mediów Elektronicznych; w kontekście nowelizacji wspomnianej ustawy planuje się wprowadzenie nowych wymogów w zakresie kwalifikacji dla potencjalnych członków jej organu zarządzającego. Chorwacja dysponuje solidnymi ramami zapewniającymi przejrzystość informacji na temat własności mediów i przewiduje wprowadzanie dalszych usprawnień w tej dziedzinie. Chociaż kwestia reklam państwowych została częściowo uregulowana w ustawie o mediach elektronicznych, zainteresowane strony zgłaszają, że obowiązujące regulacje często naruszają niezależność polityczną środków masowego przekazu, które są ekonomicznie zależne od takiego finansowania, w szczególności na poziomie lokalnym. Mimo że przyjęto ramy prawne służące zapewnieniu ochrony dziennikarzom, w dalszym ciągu doświadczają oni gróźb. Poważne zaniepokojenie wciąż budzi zwłaszcza wysoka liczba strategicznych powództw zmierzających do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) wytaczanych przeciwko

dziennikarzom. Choć w obowiązujących przepisach zagwarantowano prawo dostępu do informacji, wnioski w tym zakresie składane przez dziennikarzy nadal rozpatruje się z opóźnieniem.

Jeżeli chodzi o mechanizmy kontroli i równowagi, to mimo że w procedurach ustawodawczych przewidziano konieczność przeprowadzania konsultacji publicznych, zainteresowane strony postrzegają udział obywateli jako bardziej formalistyczny niż merytoryczny. W Chorwacji nie wprowadzono stanu wyjątkowego i środki służące przeciwdziałaniu pandemii COVID-19 przyjmowano na podstawie dwukrotnie zmienianej ustawy o chorobach zakaźnych. Trybunał Konstytucyjny dokonał przeglądu tych środków, potwierdzając ich zgodność z konstytucją, a także orzekł, że parlament powinien znaleźć sposób na zagwarantowanie możliwości pełnienia powierzonych mu funkcji w trakcie pandemii. Dostęp Rzecznika Praw Obywatelskich do informacji niezbędnych do wszczynania dochodzeń wymaga dalszej poprawy. Krajowy Plan Tworzenia i Wspierania Środowiska dla Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2021–2027 pozostaje w fazie projektowej od 2016 r., na co zwrócono uwagę w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r.

I. SYSTEM WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

W Chorwacji funkcjonuje trójinstancyjny system wymiaru sprawiedliwości obejmujący sądy powszechne i sądy szczególne. Sądami powszechnymi pierwszej instancji rozpoznającymi sprawy cywilne i karne są sądy rejonowe (34), natomiast sądy okręgowe (15) są sądami powszechnymi drugiej instancji, właściwymi do rozpatrywania niektórych spraw w pierwszej instancji. Sądy szczególne obejmują dziewięć sądów gospodarczych i cztery sądy administracyjne w pierwszej instancji oraz Wysoki Sąd Karny, Apelacyjny Sąd ds. Wykroczeń, Apelacyjny Sąd Gospodarczy i Apelacyjny Sąd Administracyjny w drugiej instancji. Sąd Najwyższy rozpoznaje wszystkie rodzaje spraw. Trybunał Konstytucyjny przeprowadza kontrolę zgodności z konstytucją. Niezależna Krajowa Rada Sądownictwa gwarantuje autonomię i niezależność sądownictwa¹. Biuro Prokuratury (DO) jest autonomicznym, niezależnym organem wymiaru sprawiedliwości pełniącym funkcję prokuratury, dokonującym czynności prawnych służących zapewnieniu ochrony własności państwowej i stosującym środki ochrony prawnej w celu zagwarantowania poszanowania konstytucji i obowiązującego prawa. Na czele każdego Biura Prokuratury stoi prokurator. Prokurator Generalny stoi na czele Biura Prokuratury Republiki Chorwacji (DORH) będącego najwyższym biurem prokuratury. Uprawnienia w zakresie powoływania i kształtowania ścieżki zawodowej prokuratorów oraz zastępców prokuratorów przysługują Krajowej Radzie Prokuratorów, natomiast uprawnienia reprezentacyjne i zarządcze – Prokuratorowi Generalnemu². Krajowa Rada Prokuratorów jest niezależnym organem samorządowym, którego zadaniem jest zapewnienie autonomii i niezależności Biura

¹ Krajowa Rada Sądownictwa to organ samorządu sędziowskiego składający się z 11 członków, w tym siedmiu sędziów wybranych przez osoby na równorzędnych stanowiskach, dwóch uniwersyteckich profesorów nauk prawnych i dwóch posłów do parlamentu, z których jeden pochodzi z opozycji. Członków Rady wybiera się na czteroletnią kadencję i można wybrać ich ponownie tylko raz. Rada odpowiada za powoływanie i odwoływanie sędziów i prezesów sądów, podejmowanie decyzji w sprawie immunitetu, przenoszenia i działalności zewnętrznej sędziów, prowadzenie postępowań dyscyplinarnych i podejmowanie decyzji w sprawie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów, udział w szkoleniu sędziów i urzędników sądowych, przyjmowanie metodyki oceny sędziów, prowadzenie dokumentacji personalnej i sprawdzanie oświadczeń o stanie majątkowym sędziów.

² Wykresy 55–57, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r.

Prokuratury³. Chorwacja uczestniczy w pracach Prokuratury Europejskiej (EPPO). Chorwacka Izba Adwokacka jest niezależną, samorządną organizacją zawodową odpowiedzialną za prowadzenie postępowań dyscyplinarnych przeciwko adwokatom⁴.

Niezależność i niezawisłość

Jeżeli chodzi o poziom postrzeganej niezależności sądów, obserwuje się tendencję spadkową. Poziom postrzeganej niezależności sądów wśród ogółu społeczeństwa pogorszył się w 2021 r. i pozostaje najniższy w UE (odsetek osób postrzegających niezależność sądów jako dość dobrą lub bardzo dobrą spadł z 24 % do 17 %)⁵. Poziom postrzeganej niezależności sądów wśród przedsiębiorstw również utrzymuje się na bardzo niskim poziomie i obniżył się, przez co jest obecnie najniższy w UE (odsetek przedsiębiorstw postrzegających niezależność sądów jako dość dobrą lub bardzo dobrą utrzymał się na poziomie 16 %, przy czym odsetek przedsiębiorstw postrzegających niezależność jako bardzo złą wzrósł z 36 % do 43 %)⁶. Jeżeli chodzi o wartości przedstawione w unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r., stwierdzono utrzymanie się tendencji spadkowej zapoczątkowanej w 2016 r. Głównym powodem wskazywanym przez ogół społeczeństwa w związku z postrzeganym brakiem niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest wrażenie ingerencji lub presji ze strony rządu i polityków⁷. Przeprowadzenie bardziej szczegółowych badań mogłoby ułatwić rozwiązanie tych problemów dzięki przeanalizowaniu konkretnych powodów, dla których postrzegana niezależność sądów utrzymuje się stale na niskim poziomie wśród poszczególnych zainteresowanych stron w systemie wymiaru sprawiedliwości⁸.

³ Krajowa Rada Prokuratorów to organ samorządu prokuratorskiego składający się z 11 członków, w tym siedmiu zastępców prokuratorów wybranych przez osoby na równorzędnych stanowiskach, dwóch uniwersyteckich profesorów nauk prawnych i dwóch posłów do parlamentu, z których jeden pochodzi z opozycji. Członków Rady wybiera się na czteroletnią kadencję i można wybrać ich ponownie tylko raz. Mandat Rady obejmuje powoływanie i odwoływanie prokuratorów, podejmowanie decyzji dotyczących ich działalności zewnętrznej, uczestniczenie w ich szkoleniu, podejmowanie decyzji w kwestii sprzeciwu wobec wyników oceny, prowadzenie dokumentacji personalnej i sprawdzanie oświadczeń o stanie majątkowym prokuratorów i zastępców prokuratora, a także podejmowanie decyzji o przeniesieniu, prowadzenie postępowań dyscyplinarnych oraz podejmowanie decyzji o odpowiedzialności dyscyplinarnej zastępców prokuratora.

⁴ Zgromadzenie Izby wybiera – zgodnie ze statutem Chorwackiej Izby Adwokackiej – członków Sądu Dyscyplinarnego (składającego się z co najmniej pięciu osób orzekających w sprawie poważniejszych naruszeń oraz rozpoznających odwołania od decyzji rad dyscyplinarnych) i Wyższego Sądu Dyscyplinarnego (składającego się z co najmniej pięciu osób orzekających w sprawie apelacji od wyroków Sądu Dyscyplinarnego), podczas gdy zarząd Izby wybiera członków rad dyscyplinarnych (składających się z trzech osób orzekających w sprawie mniej poważnych naruszeń).

⁵ Wykres 48, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Kategoryzacja poziomu postrzeganej niezależności sądów przedstawia się w następujący sposób: bardzo niski (poniżej 30 % respondentów postrzega niezależność sądów jako dość dobrą i bardzo dobrą); niski (30–39 %), średni (40–59 %), wysoki (60–75 %), bardzo wysoki (powyżej 75 %).

⁶ Wykres 50, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁷ Wykres 49, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Głównym postrzeganym powodem podawanym przez przedsiębiorstwa jest postrzeganie ingerencji lub presji wynikającej z interesów gospodarczych lub innych szczególnych interesów, a następnie postrzeganie ingerencji lub presji ze strony rządu i polityków. Wykres 51, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Należy zauważyć, że na przestrzeni ostatnich pięciu lat odsetek ogółu społeczeństwa i przedsiębiorstw, które wskazały te przyczyny, pozostawał najwyższy w UE w ujęciu porównawczym.

⁸ Ostatnie kompleksowe badanie uczestników postępowań sądowych i przedstawicieli zawodów prawniczych przeprowadzono w 2015 r. – dotyczyło ono dostępności służby sądowej, obsługi klienta w sądzie, prowadzenia rozprawy, wyroku sądu oraz usług świadczonych przez adwokata. Wykres 45, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2017 r. Zob. także wykres 49, unijna tablica wyników wymiaru

Trwający proces powoływania nowego prezesa Sądu Najwyższego wzbudził kontrowersje, a Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na znaczenie współpracy między organami państwowymi. W dniu 15 lipca 2021 r. wygasła czteroletnia kadencja poprzedniego prezesa Sądu Najwyższego. Proces powoływania nowego prezesa doprowadził do intensywnej wymiany zdań między najwyższej rangi przedstawicielami organów państwowych obejmującej powtarzające się nieprzychylnie opinie na temat sędziów Sądu Najwyższego i innych sędziów⁹. Zgodnie z konstytucją prezesa Sądu Najwyższego powołuje parlament na wniosek Prezydenta Republiki¹⁰. Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego i właściwe komisje parlamentarne wydają opinie na temat kandydatów¹¹. Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny, wspomniane opinie, które muszą zostać wydane w odniesieniu do wszystkich kandydatów, nie są wiążące dla Prezydenta Republiki¹². Zgodnie z nowelizacją z 2018 r.¹³ w lutym 2021 r. Krajowa Rada Sądownictwa przekazała Kancelarii Prezydenta Republiki zgłoszenia trzech kandydatów (w tym urzędującego prezesa Sądu Najwyższego). Prezydent Republiki zaproponował parlamentowi kandydata, który nie zgłosił swojej kandydatury na to stanowisko, i uznał nowelizację ustawy o sądach z 2018 r. przewidującą procedurę obsadzania tego stanowiska za „niekonstytucyjną”¹⁴. Trybunał Konstytucyjny uznał później, że nowelizacja z 2018 r. jest zgodna z konstytucją¹⁵. Trybunał wyjaśnił, że Prezydent Republiki może wybrać Prezesa tylko spośród kandydatów, którzy zgłosili się na to stanowisko; Prezydent może również jednak zdecydować, że nie proponuje żadnego z kandydatów, którzy się zgłosili, i poinformować o tym parlament¹⁶. Niewybrany kandydat

sprawiedliwości z 2018 r., wykres 42, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2019 r., wykres 42, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r. i wykres 37, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r., z których wynika, że w latach 2016–2019 nie przeprowadzono żadnych badań.

⁹ Oświadczenia te wygłosili niektórzy przedstawiciele władzy wykonawczej. W związku z tym Stowarzyszenie Sędziów i Sąd Najwyższy wydały komunikaty prasowe potępiające takie oświadczenia, np. Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego, komunikat prasowy z dnia 26 marca 2021 r.; Stowarzyszenie Sędziów, komunikat prasowy z dnia 29 kwietnia 2021 r.; Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego, komunikat prasowy z dnia 18 maja 2021 r.

¹⁰ Konstytucja Republiki Chorwacji, art. 116 ust. 2.

¹¹ Konstytucja Republiki Chorwacji, art. 116 ust. 2.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2021 r., U-I-1039/2021, pkt 18.1.

¹³ W nowelizacji ustawy o sądach z 2018 r. wprowadzono wymóg opublikowania ogłoszenia o naborze na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego w Dzienniku Urzędowym oraz wymóg, aby procedurą naboru na wolne stanowisko zarządzała Krajowa Rada Sądownictwa. Ustawa o sądach, zmienione art. 44, 44a i 44b. Krajowa Rada Sądownictwa publikuje na swojej stronie internetowej życiorysy kandydatów oraz przedłożone przez nich programy pracy Sądu Najwyższego. Następnie Rada przekazuje zgłoszenia kandydatów Kancelarii Prezydenta Republiki, który zwraca się do Zgromadzenia Ogólnego sędziów Sądu Najwyższego i właściwej komisji parlamentarnej o opinie na temat kandydatów. Należy zauważyć, że Krajowa Rada Sądownictwa pełni jedynie rolę administracyjną w procedurze naboru na to stanowisko, nie opiniuje kandydatów ani ich nie wybiera.

¹⁴ Kancelaria Prezydenta Republiki, komunikat prasowy z dnia 8 marca 2021 r. Podczas wcześniejszej rozmowy Prezydent Republiki oświadczył, że nie zamierza proponować żadnego z trzech kandydatów, ponieważ „poważnie odbiegałoby to od zwyczajów konstytucyjnych”. Oświadczył również, że „ustawa, w której przyznano rolę Krajowej Radzie Sądownictwa [w procesie naboru na wolne stanowiska], jest bezcelowa” i że nie wybierze kandydata spośród sędziów Sądu Najwyższego.

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2021 r., U-I-1039/2021, U-I-1620/21. Za inicjatywą kontroli zgodności z konstytucją stał obywatel.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2021 r., U-I-1039/2021, U-I-1620/21, pkt 18.2., 18.2.1. Trybunał wyjaśnił, że Krajowa Rada Sądownictwa powinna przekazywać Prezydentowi Republiki tylko te zgłoszenia, które są ważne i spełniają kryteria ustawowe (pkt 18.1). Trybunał podkreślił również, że zgodnie z nowelizacją z 2018 r. Rada jest zobowiązana do powołania – poza zwykłym trybem dojścia do urzędu sędziego – nowego Prezesa Sądu Najwyższego jako sędziego ze stałą kadencją, jeżeli osoba ta nie zajmowała wcześniej stanowiska sędziego (pkt 18.2.6).

może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o przeprowadzenie kontroli decyzji parlamentu¹⁷. Trybunał podkreślił również konstytucyjny wymóg współpracy między organami państwowymi w poszukiwaniu wspólnych rozwiązań zgodnych z zasadą praworządności i unikania sytuacji destabilizujących, które utrudniałyby funkcjonowanie Sądu Najwyższego¹⁸. Po wydaniu wyroku przez Trybunał Konstytucyjny Prezydent Republiki zwrócił się o ponowne ogłoszenie naboru na to stanowisko¹⁹. Po ponownym ogłoszeniu naboru Prezydent Republiki w czerwcu 2021 r. zaproponował parlamentowi jednego z pięciu zgłoszonych kandydatów (nie zgłosił się żaden z sędziów wchodzących obecnie w skład Sądu Najwyższego), ale parlament nie powołał tego kandydata²⁰. W dniu 7 lipca 2021 r. Krajowa Rada Sądownictwa opublikowała trzecie publiczne ogłoszenie o naborze. W związku z tym, że nowy Prezes Sądu Najwyższego nie został powołany przed upływem kadencji poprzedniego prezesa, funkcję tę będzie pełnił – potencjalnie przez dłuższy czas – zastępca Prezesa Sądu Najwyższego²¹. Biorąc pod uwagę, że kandydat na Prezesa Sądu Najwyższego mógłby być jednocześnie powołany na stanowisko nowego sędziego (jeśli nie był nim wcześniej), warto zauważyć, że zgodnie z zaleceniami Rady Europy dotyczącymi procesu wyboru sędziów, w przypadku gdy przepisy konstytucyjne lub inne przepisy prawne stanowią, że głowa państwa, rząd lub władza ustawodawcza podejmują decyzje, odpowiedni organ powołujący powinien w praktyce kierować się opinią niezależnego i właściwego organu w znacznej części wywodzącego się z sądownictwa (w tym przypadku Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego)²².

Krajowa Rada Sądownictwa przedstawiła propozycje mające na celu wzmocnienie jej roli w wyborze sędziów. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. stwierdzono, że Krajowa Rada Sądownictwa i Krajowa Rada Prokuratorów stoją w obliczu wyzwań wynikających ze zmian, które ograniczyły ich rolę w wyborze sędziów i prokuratorów²³. Jeżeli chodzi o sędziów, w wyniku nowelizacji z 2018 r. zmniejszyła się liczba punktów, które Krajowa Rada Sądownictwa może przyznać kandydatom na podstawie rozmowy

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2021 r., U-I-1039/2021, U-I-1620/21, pkt 18.2.6.

¹⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2021 r., U-I-1039/2021, U-I-1620/21, pkt 18.2.1.

¹⁹ Kancelaria Prezydenta Republiki, komunikat prasowy z dnia 25 marca 2021 r.

²⁰ Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego nie wydało pozytywnej opinii dla żadnego z kandydatów. Sąd Najwyższy, komunikat prasowy z dnia 18 maja 2021 r. W dniu 8 czerwca 2021 r., po przedstawieniu swoich programów prac Sądu Najwyższego przed komisją parlamentarną, żaden z czterech pozostałych kandydatów (jeden kandydat wycofał swoją kandydaturę) nie uzyskał większości głosów członków komisji. W dniu 25 czerwca 2021 r. zgłoszony kandydat nie uzyskał wymaganej większości głosów na zgromadzeniu plenarnym parlamentu.

²¹ Ustawa o sądach, art. 44.c. Proces mianowania jest kontrowersyjny i doprowadził już do dwóch kolejnych publicznych ogłoszeń o naborze, a wobec braku porozumienia w parlamencie proces ten może ulec dalszemu przedłużeniu.

²² CM/Rec(2010)12, pkt 47. Zgodnie z prawem Unii udział organu takiego jak rada sądownictwa w procedurze powoływania na stanowiska sędziowskie może przyczynić się do zwiększenia obiektywizmu tego procesu poprzez ograniczenie swobody uznania organów władzy wykonawczej w zakresie powoływania sędziów, pod warunkiem, że rada ta jest wystarczająco niezależna. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawa C-824/18 AB i in., pkt 124–127 i przywołane tam orzecznictwo.

²³ Nowelizacja ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa z 2018 r.

Stanowiska sędziowskie i prokuratorские są obsadzane w procesie opartym na zasługach, na podstawie systemu punktacji, który uwzględnia dwa elementy. Pierwszym z nich jest albo ostateczny wynik kandydata w Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, albo – w przypadku powołania do innego sądu dotychczasowego sędziego – ocena pracy w roli sędziego. Drugim elementem jest rozmowa kwalifikacyjna przed odpowiednią Radą. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 3–4.

kwalifikacyjnej, co ograniczyło możliwość zróżnicowania oceny kandydatów przez Radę²⁴. W marcu 2021 r. Krajowa Rada Sądownictwa przygotowała analizę przepisów ustawy o wyborze sędziów i zaproponowała zmiany²⁵. Rada podkreśliła, że obecne przepisy dotyczące przyznawania punktów kandydatom w procedurze wyboru sędziów podważają jej zdolność do działania jako niezależnego i autonomicznego organu, którego zadaniem jest zapewnienie niezależności sądownictwa. Zdaniem Rady, obecny system, w którym decydującą rolę w wyborze sędziów odgrywają punkty uzyskane w państwowej szkole dla urzędników sądowych, pozostawia Radę bez znaczącej roli i wpływu na wybór sędziów. W nowych propozycjach rozważa się, w jaki sposób zwiększyć rolę Rady w procesie wyboru. Rada zaproponowała również ulepszenie ram postępowania dyscyplinarnego wobec sędziów, w szczególności w zakresie terminów. W tym względzie zasoby, jakimi dysponują Krajowa Rada Sądownictwa i Krajowa Rada Prokuratorów, są istotnym elementem poprawy jakości pracy obu rad.

Krajowa Rada Sądownictwa i Krajowa Rada Prokuratorów otrzymały dodatkowe środki na weryfikację nowo opublikowanych oświadczeń o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów. W styczniu 2021 r. oświadczenia o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów zostały opublikowane w internecie i stały się publicznie dostępne²⁶. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. stwierdzono, że w celu zagwarantowania, by Krajowa Rada Sądownictwa i Krajowa Rada Prokuratorów mogły skutecznie i szybko weryfikować oświadczenia, w miarę możliwości jeszcze przed ich publikacją w internecie, potrzebne będzie wsparcie w postaci narzędzi elektronicznych i odpowiednich zasobów ludzkich. Obie Rady rozpoczęły działania mające na celu umożliwienie połączenia ich systemów ICT z bazami danych właściwych organów²⁷. Połączenie Rad z tymi bazami danych pozwoliłoby jednak na skuteczniejszą weryfikację majątku²⁸. Jak stwierdzono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., te systemy ICT nie wykrywają automatycznie niezgodności między zadeklarowanym a rzeczywistym majątkiem sędziów i prokuratorów. W kwietniu 2021 r. do rad skierowano trzech urzędników (jeden urzędnik został przeniesiony do Krajowej Rady Prokuratorów, a dwóch – do Krajowej Rady Sądownictwa), przeniesionych tymczasowo z Ministerstwa Sprawiedliwości i Administracji Publicznej, aby pomóc w ręcznej weryfikacji oświadczeń o stanie

²⁴ Na mocy nowelizacji ograniczono również wybór kandydatów, z którymi Rada może przeprowadzić rozmowę kwalifikacyjną. Skutki tych zmian można było dostrzec w niektórych procedurach powoływania w 2019 i 2020 r., kiedy to Rady musiały stawić czoła wyzwaniom związanym z próbą uniknięcia ograniczenia procedury powoływania do mechanicznego liczenia punktów. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 4.

²⁵ Krajowa Rada Sądownictwa zaproponowała zmianę ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, w szczególności zwiększenie liczby punktów przyznawanych po rozmowie kwalifikacyjnej z kandydatem do poziomu sprzed nowelizacji z 2018 r. oraz zmianę przepisów, na podstawie których kandydaci mogą być zapraszani na rozmowę kwalifikacyjną. Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji.

²⁶ Znowelizowany system składania, prowadzenia, kontrolowania i publikowania sprawozdań o stanie majątkowym sędziów, prokuratorów i zastępców prokuratorów (oświadczenia o stanie majątkowym) wprowadzono do prawa w 2018 r. Sędziowie i prokuratorzy są zobowiązani do składania oświadczeń o stanie majątkowym w formie elektronicznej, a dane o ich stanie majątkowym są jawne i publikowane na stronach internetowych Rad, zgodnie z przepisami o ochronie danych. Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 3–5, 17–18.

²⁷ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 3 i 17. Aby uzyskać dostęp do baz danych w innych instytucjach (np. w administracji podatkowej, agencji finansowej, ministerstwie transportu, ministerstwie rolnictwa, rejestrze gruntów, katastrze), obie Rady będą musiały zawrzeć umowy z każdą z tych instytucji, określające rodzaj udostępnianych informacji i zawierające przepisy o ochronie danych.

²⁸ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji.

majątkowym²⁹. Wdrożenie zautomatyzowanego oprogramowania dla obu Rad, mającego na celu zautomatyzowane porównywanie danych, przewiduje się do końca 2021 r. Dalsze udoskonalanie oprogramowania dla obu Rad, jak również dla Komisji ds. Konfliktów Interesów (która korzysta z oprogramowania od 2018 r.), przewiduje się dopiero na 2024 r.³⁰, zgodnie z krajowym planem odbudowy i zwiększania odporności.

Krajowa Rada Sądownictwa, Rady Sędziów oraz organy śledcze reagują na szereg domniemanych naruszeń zasad etyki zawodowej oraz naruszeń o charakterze dyscyplinarnym ze strony sędziów. Na początku 2021 r. w prasie i dyskusji publicznej szeroko opisano kilka wydarzeń z udziałem sędziów, które rzekomo miały miejsce w 2020 i 2021 r. Jedną z sytuacji dotyczyła pięciu sędziów, którzy rzekomo naruszyli ograniczenia związane z pandemią COVID-19. Prezes Sądu Najwyższego wszczął postępowanie w związku z naruszeniem kodeksu etyki sędziowskiej³¹. W marcu jedna Rada Sędziów stwierdziła naruszenie w odniesieniu do jednego sędziego, podczas gdy inna Rada Sędziów nie stwierdziła żadnego naruszenia w odniesieniu do pozostałych czterech sędziów. W odwołaniu od wszystkich pięciu decyzji Rada Etyki w dniu 13 maja 2021 r. uznała, że wszystkich pięciu sędziów naruszyło kodeks etyki sędziowskiej w związku z naruszeniem ograniczeń związanych z pandemią COVID-19³². Druga sytuacja odnosiła się do zarzutów dotyczących naruszenia bezstronności i niewłaściwych prezentów dla sędziów orzekających ze strony podejrzanego w sprawie karnej (znanej osoby publicznej), w przypadku których prezes właściwego sądu wszczął postępowanie dyscyplinarne przed Krajową Radą Sądownictwa. Postępowania dotyczące sędziów, w tym postępowania w sprawach karnych, są nadal w toku³³. Rady Sędziów przy sądach podejmują decyzje w sprawie naruszeń kodeksu etyki sędziowskiej dotyczących sędziów tych sądów³⁴. Od decyzji przysługuje odwołanie do Rady Etyki – składu sędziowskiego wybieranego przez przewodniczących wszystkich Rad Sędziów³⁵. Decyzje o sankcjach dyscyplinarnych wobec sędziów podejmuje Krajowa Rada Sądownictwa i można je zaskarżyć do Trybunału Konstytucyjnego³⁶.

²⁹ W lutym 2021 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości i Administracji Publicznej odbyło się trójstronne spotkanie z przedstawicielami Komisji ds. Konfliktów Interesów oraz Krajowej Rady Sądownictwa, którego celem była wymiana doświadczeń w zakresie wprowadzania rozwiązań ICT. Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 18.

³⁰ Ogłoszone w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności przedstawionym przez rząd Chorwacji w dniu 18 maja 2021 r.

³¹ Sąd Najwyższy, wniosek Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 2021 r.

³² Rada Etyki przy Sądzie Najwyższym Republiki Chorwacji podjęła decyzję w sprawie skarg sędziów w trakcie procedury oceny istnienia naruszenia kodeksu etyki sędziowskiej, komunikat prasowy z dnia 31 maja 2021 r.

³³ W dniu 9 czerwca 2021 r. aresztowano trzech sędziów w związku z zarzucanymi im przestępstwami korupcyjnymi. Należy zauważyć, że prezes właściwego sądu wystąpił również z wnioskiem o ponowne przeprowadzenie kontroli bezpieczeństwa w odniesieniu do sędziów zajmujących się w tym sądzie sprawami dotyczącymi korupcji i przestępczości zorganizowanej.

³⁴ Decyzję stwierdzającą naruszenie zasad etyki zawodowej włącza się do akt osobowych sędziów i przekazuje właściwemu prezesowi sądu.

³⁵ Ustawa o sądach, art. 106, 107 i 107a.

³⁶ Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, art. 62–79. Porównanie organów zaangażowanych w postępowania dyscyplinarne dotyczące sędziów we wszystkich państwach członkowskich znajduje się na wykresach 52–53 w unijnej tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2020 r.

Jakość

Wykorzystanie narzędzi komunikacji elektronicznej w sądach stopniowo wzrasta³⁷. Zgodnie z unijną tablicą wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) do zarządzania sprawami i komunikacji elektronicznej między sądami i stronami należą do najsłabiej rozwiniętych w UE³⁸. Jeżeli chodzi o wykorzystanie ICT w zarządzaniu sprawami, trwa wprowadzanie w ostatnich sądach systemu „e-Akta”, który ma zostać uruchomiony do końca 2021 r.³⁹ W odniesieniu do narzędzi komunikacji elektronicznej w sądach gospodarczych, okręgowych i rejonowych, w Apelacyjnym Sądzie Gospodarczym i Sądzie Najwyższym (tylko w sprawach cywilnych) wprowadzono system e-łączności, który umożliwia elektroniczną wymianę dokumentów z sądem. Obecnie głównymi użytkownikami tego systemu są adwokaci, notariusze, biegli sądowi, rzeczoznawcy i tłumacze oraz zarządcy⁴⁰. Wykorzystanie systemu e-łączności wzrosło w 2020 r., po tym jak w ustawie przewidziano obowiązkową komunikację elektroniczną w przypadku osób prawnych (obywatele nadal mogą korzystać z dokumentacji w wersji papierowej)⁴¹. Nadal jednak istnieje możliwość poprawy, zwłaszcza w sprawach karnych: mimo że istnieją warunki techniczne umożliwiające komunikację elektroniczną między prokuratorami i sądami, konieczna będzie zmiana kodeksu postępowania karnego, przewidziana na rok 2022⁴². Jeżeli chodzi o komunikację elektroniczną między prokuratorami a policją, przeprowadzono próbę testową. Policja przesyłała do sądów akty oskarżenia w sprawach o wykroczenia, ale aby sądy mogły komunikować się z policją drogą elektroniczną, konieczne są zmiany legislacyjne. Publikacja wyroków sądów pierwszej i drugiej instancji jest wciąż bardzo ograniczona⁴³. Przewiduje się, że do 2023 r.⁴⁴ system e-Akta zostanie wzbogacony o specjalny moduł anonimizacji, umożliwiający publikację wyroków na ogólnodostępnym portalu z możliwością wyszukiwania⁴⁵.

Krajowa Rada Sądownictwa i Krajowa Rada Prokuratorów otrzymały pewne tymczasowe wsparcie, jednak nadal występują braki w zasobach ludzkich. Jak stwierdzono w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., Krajowa Rada Sądownictwa i Krajowa Rada Prokuratorów mają znaczne uprawnienia⁴⁶, ale ich zdolności administracyjne są nadal bardzo ograniczone⁴⁷ i nie nastąpiła znacząca poprawa sytuacji w tym zakresie. Chociaż w 2020 r. obie Rady formalnie otrzymały większe zasoby finansowe (o 25 % więcej

³⁷ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 4.

³⁸ Wykresy 40–47, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

³⁹ W czterech sądach administracyjnych pierwszej instancji oraz w Apelacyjnym Sądzie Administracyjnym. Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 9.

⁴⁰ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 8.

⁴¹ Na koniec 2020 r. około 49 % wszystkich dokumentów zostało wysłanych i odebranych drogą elektroniczną w sądach gospodarczych, a 26 % w sądach rejonowych. Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji.

⁴² Ogłoszone w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności przedstawionym przez rząd Chorwacji w dniu 18 maja 2021 r.

⁴³ Wykres 46, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 6–7.

⁴⁴ Ogłoszone w krajowym planie odbudowy i zwiększania odporności przedstawionym przez rząd Chorwacji w dniu 18 maja 2021 r.

⁴⁵ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 8–9.

⁴⁶ Zob. przypisy 1 i 3 powyżej.

⁴⁷ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 4–5.

dla Krajowej Rady Sądownictwa i o 40 % więcej dla Krajowej Rady Prokuratorów w porównaniu z 2019 r.), ograniczenia związane z pandemią COVID-19 odroczyły wykorzystanie tych zasobów na zatrudnienie nowych pracowników. Do tej pory Rady otrzymały jedynie tymczasowe wzmocnienie w zakresie weryfikacji oświadczeń o stanie majątkowym sędziów i prokuratorów⁴⁸.

Nowy Wysoki Sąd Karny rozpoczął działalność jako wyspecjalizowany sąd apelacyjny w sprawach karnych. W styczniu 2021 r. Wysoki Sąd Karny zaczął funkcjonować jako sąd szczególny, właściwy do orzekania w sprawach apelacji od orzeczeń sądów okręgowych (działających jako sądy karne pierwszej albo drugiej instancji)⁴⁹. Sąd rozpoczął prace po wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który uznał, że Wysoki Sąd Karny nie podważa konstytucyjnej pozycji Sądu Najwyższego⁵⁰. Zapewniono niezbędny wykwalifikowany personel administracyjny oraz odpowiednio wyposażony budynek sądowy. Krajowa Rada Sądownictwa powołała 11 spośród łącznej liczby 15 sędziów, zgodnie z decyzją Ministra Sprawiedliwości i Administracji Publicznej dotyczącą tego sądu, a także nowego prezesa sądu⁵¹. Nowy sąd, zgodnie z założeniami, powinien odciążyć Sąd Najwyższy jako sąd drugiej instancji. Sąd Najwyższy mógłby się skupić na kwestiach prawnych w sprawach karnych, działając jako sąd trzeciej instancji.

Efektywność

Zaległości w rozpatrywaniu spraw i czas trwania postępowania zmniejszyły się w sądach drugiej instancji i w większości przypadków wzrosły w sądach pierwszej instancji, co sprawia, że Chorwacja wciąż znajduje się wśród państw UE o najbardziej znaczących zaległościach i najdłuższych postępowaniach⁵². Pandemia COVID-19 oraz potężne trzęsienia ziemi w Zagrzebiu i Petrinje miały negatywny wpływ na efektywność sądów pierwszej instancji, w szczególności ze względu na opóźnione rozprawy, natomiast druga instancja i Sąd Najwyższy, które funkcjonują przede wszystkim na podstawie pisemnych akt sądowych, nadal działały z większą efektywnością⁵³. W 2020 r. średni czas

⁴⁸ Zob. sekcja dotycząca niezależności i niezawisłości powyżej.

⁴⁹ Kodeks postępowania karnego, art. 490: 1. apelacja od wyroku wydanego w drugiej instancji do sądu trzeciej instancji przysługuje wyłącznie w przypadku, gdy: 1) sąd drugiej instancji orzekł długoterminową karę pozbawienia wolności lub potwierdził orzeczenie sądu pierwszej instancji, którym nałożono taką karę; 2) sąd drugiej instancji zmienił orzeczenie sądu pierwszej instancji uniewinniające oskarżonego i wydał wyrok, w którym uznał oskarżonego za winnego.

⁵⁰ We wniosku o kontrolę zgodności z konstytucją stwierdzono między innymi, że w ustawie o sądach i kodeksie postępowania karnego niezgodnie z konstytucją zawężono właściwość Sądu Najwyższego w zakresie funkcjonowania jako sąd trzeciej instancji i niezgodnie z konstytucją pozbawiono go właściwości w zakresie funkcjonowania jako sąd drugiej instancji. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał, że władza ustawodawcza dysponuje swobodą uznania w decydowaniu o tym, który sąd będzie orzekał w danego rodzaju sprawach. Trybunał stwierdził także, że środki wprowadzone przez Sąd Najwyższy w celu zapewnienia zgodności orzecznictwa z konstytucją nie będą zagrożone, zwłaszcza jeśli na swoje posiedzenia poświęcone zgodności orzecznictwa z konstytucją (organizowane na podstawie art. 27 ustawy o sądach) Sąd Najwyższy zaprasza także Prezesa Wysokiego Sądu Karnego. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2020 r., U-I-4658/2019.

⁵¹ Pozostali czterej kandydaci na sędziów nie otrzymali wystarczającej liczby głosów w Krajowej Radzie Sądownictwa, a wolnego stanowiska nie zgłoszono ponownie do obsadzenia, również z tego względu, że liczba spraw rozpatrywanych obecnie przed sądem jest niewielka.

⁵² Wykresy 6–19, unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.

⁵³ W dniu 2 listopada 2020 r., prezes Sądu Najwyższego wydał prezesom sądów polecenie, aby zorganizowali pracę zgodnie z dwoma modelami. Zgodnie z modelem A sądy pierwszej instancji prowadzą wszystkie rodzaje spraw należące do ich właściwości, przestrzegając środków epidemiologicznych i w taki sposób, aby

trwania postępowań w sądach pierwszej instancji należał do najdłuższych w UE i w większości przypadków wzrósł – wynosił 1 000 dni w przypadku procesowych spraw gospodarczych (735 w 2019 r.) i 705 dni w przypadku spraw karnych w sądach rejonowych (691 w 2019 r.), natomiast w przypadku procesowych spraw cywilnych zmniejszył się do 826 dni (854 w 2019 r.)⁵⁴. Średni czas trwania postępowań przed sądami okręgowymi w większości przypadków zmniejszył się, przy czym procesowe sprawy cywilne rozpatrywane w drugiej instancji trwały jedynie 233 dni (258 w 2019 r.), a sprawy karne – 804 dni (930 w 2019 r.). W sądach pierwszej instancji zaległości zmniejszyły się o 13 % w przypadku spraw gospodarczych (w porównaniu z 2019 r.), ale wzrosły w 2020 r. o 15 % w procesowych sprawach cywilnych, o 12 % w sprawach administracyjnych i o 9 % w sprawach karnych. W przypadku spraw prowadzonych w drugiej instancji przed sądami okręgowymi zaległości w procesowych sprawach cywilnych zmniejszyły się o 22 %, a w sprawach karnych – o 9 %. Zarówno Apelacyjny Sąd Gospodarczy, jak i Sąd Najwyższy jeszcze bardziej skróciły czas trwania postępowań i zmniejszyły zaległości odpowiednio w sprawach gospodarczych i cywilnych. Na początku 2021 r. Ministerstwo Sprawiedliwości i Administracji Publicznej rozpoczęło sporządzanie planów działania, aby poprawić efektywność pracy sądów, przewidując opracowanie dla każdego obszaru wymiaru sprawiedliwości i każdego sądu szczególnego specjalnie dostosowanego planu⁵⁵.

II. RAMY ANTYKORUPCYJNE

Ministerstwo Sprawiedliwości i Administracji Publicznej jest centralnym organem odpowiedzialnym za zapobieganie korupcji, posiadającym specjalną jednostkę koordynującą wdrażanie strategii antykorupcyjnych i związanych z nimi planów działania. Działa ono również jako centralny organ zajmujący się wymianą danych dotyczących zwalczania korupcji. Rada ds. Zapobiegania Korupcji (rządowy organ doradczy złożony z przedstawicieli instytucji publicznych i organizacji pozarządowych) oraz Krajowa Rada ds. Monitorowania Wdrażania Strategii Zwalczania Korupcji składają sprawozdania parlamentowi dwa razy w roku. Urząd ds. Przeciwdziałania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej (USKOK) to prokuratura specjalna zajmująca się przestępstwami korupcyjnymi, a Krajowy Urząd Policji ds. Zwalczania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej (PNUSKOK) stanowi wyspecjalizowany wydział policji zajmujący się zapobieganiem złożonym przestępstwom korupcyjnym, ich wykrywaniem i ściganiem. Nowy Wysoki Sąd Karny, który rozpoczął działalność w 2021 r., pełni rolę sądu drugiej instancji w sprawach dotyczących korupcji, w których oskarżenie wnosi i popiera USKOK⁵⁶. Urząd

ograniczyć liczbę osób przebywających w budynkach sądów, natomiast czynności dokonywane poza gmachem sądu ogranicza się do najpilniejszych. Zaleca się korzystanie z e-łączności, a także prowadzenie rozpraw przez sądy drugiej instancji z wykorzystaniem narzędzi do wideo-/audiokonferencji. Zgodnie z modelem B, który można wykorzystać w przypadku niekorzystnego rozwoju sytuacji epidemiologicznej po uzyskaniu zgody prezesa Sądu Najwyższego, sądy pierwszej instancji rozpatrują wyłącznie pilne sprawy i do sądu przychodzą wyłącznie sędziowie przypisani do takich spraw. We wszystkich pozostałych przypadkach rozprawy odracza się o 14 dni. Czynności prowadzone poza budynkiem sądu zawieszają się. W przypadku sądów drugiej instancji prezes sądu określa harmonogram rozpraw i zaleca korzystanie z narzędzi do wideo-/audiokonferencji. Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 14.

⁵⁴ Dane za 2020 r., Ministerstwo Sprawiedliwości.

⁵⁵ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 11.

⁵⁶ Więcej informacji na temat działania Wysokiego Sądu Karnego i wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2020 r., U-I-4658/2019, można znaleźć w sekcji dotyczącej jakości systemu wymiaru sprawiedliwości powyżej.

Rzecznika Praw Obywatelskich opracowuje swoje nowe zadanie w zakresie zarządzania zgłoszeniami dokonywanymi przez sygnalistów.

W opinii ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach korupcja w sektorze publicznym utrzymuje się na wysokim poziomie. W opublikowanym przez Transparency International wskaźniku postrzegania korupcji w 2020 r. Chorwacja, z wynikiem 47/100, zajmuje 18. miejsce w Unii Europejskiej i 63. na świecie⁵⁷. Wskaźnik ten pogorszył się⁵⁸ na przestrzeni ostatnich pięciu lat⁵⁹.

Obecnie trwają konsultacje publiczne dotyczące nowej strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030, natomiast poprzednia strategia jest już nieaktualna. W dniu 19 listopada 2020 r. przyjęto decyzję o rozpoczęciu procesu opracowywania nowej strategii⁶⁰. Po zakończeniu konsultacji wewnętrznych projekt wniosku w sprawie strategii został opublikowany w celu przeprowadzenia konsultacji publicznych⁶¹. Nowa strategia zostanie uzupełniona o trzyletnie plany wdrażania. Przewidziano, że pierwszy plan wdrażania obejmie lata 2022–2024, a jego opracowywanie rozpocznie się dopiero po przyjęciu strategii⁶². Według władz celem kompleksowej strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030 będzie uwzględnienie szerokiego spektrum otwartych kwestii przez zidentyfikowanie konkretnych obszarów, w których dochodzi do korupcji, a które należy wzmocnić, co podkreślono także w międzynarodowych zaleceniach⁶³. Do głównych obszarów, na które będzie ukierunkowana strategia, należą: zapobieganie korupcji⁶⁴, wzmocnienie instytucjonalnych i prawnych ram zwalczania korupcji, podniesienie świadomości ogółu społeczeństwa w zakresie szkodliwości korupcji, zwiększanie przejrzystości pracy instytucji publicznych oraz doskonalenie systemów uczciwości zawodowej w licznych obszarach priorytetowych⁶⁵.

Instytucjonalne ramy zwalczania korupcji poddano instytucjonalnej reorganizacji, aby zwiększyć efektywność walki z korupcją. W dniu 22 lipca 2020 r. Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Administracji Publicznej połączono w Ministerstwo Sprawiedliwości i Administracji Publicznej⁶⁶. Celem tego nowego organu jest poprawa działania sektora zapobiegania korupcji, który aktualnie obejmuje dwie nowe jednostki

⁵⁷ Transparency International (2021), wskaźnik postrzegania korupcji w 2020 r., s. 2–3. Kategoryzacja poziomu postrzeganej korupcji przedstawia się w następujący sposób: niski (postrzeganie korupcji w sektorze publicznym przez ekspertów i pracowników na stanowiskach kierowniczych w przedsiębiorstwach z wynikiem powyżej 79); stosunkowo niski (wynik 79–60), stosunkowo wysoki (59–50), wysoki (wynik poniżej 50).

⁵⁸ W 2015 r. osiągnięto wynik 51, natomiast w 2020 r. – 47. Wynik znacząco wzrasta/maleje, jeżeli zmienia się o więcej niż pięć punktów; poprawia się/pogarsza się (zmiany o 4–5 punktów); jest stosunkowo stabilny (zmiany o 1–3 punkty) w ciągu ostatnich pięciu lat.

⁵⁹ Dane Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji przez obywateli i przedsiębiorstwa oraz doświadczeń z nią związanych, przedstawione w ubiegłym roku, są aktualizowane co dwa lata. Najnowszy zbiór danych to specjalne badanie Eurobarometr 502 (2020 r.) i badanie Eurobarometr Flash 482 (2019 r.).

⁶⁰ Strategia antykorupcyjna na lata 2015–2020.

⁶¹ Projekt wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030 opublikowano w rządowym portalu e-konsultacje.

⁶² Pisemne uwagi przekazane przez rząd Chorwacji na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 12.

⁶³ Wykaz międzynarodowych zaleceń wspomniany w projekcie strategii antykorupcyjnej, s. 6.

⁶⁴ W strategii antykorupcyjnej na lata 2015–2020 skupiono się na zapobieganiu korupcji; zob. sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 9.

⁶⁵ Projekt wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030, s. 5.

⁶⁶ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 15.

organizacyjne⁶⁷. Ponadto do Rady ds. Zapobiegania Korupcji należą obecnie przedstawiciele Państwowej Komisji Wyborczej, Rzecznika Praw Obywatelskich i Centralnego Państwowego Urzędu ds. Rozwoju Społeczeństwa Cyfrowego. Ostatnio nieco zwiększono zasoby ludzkie i finansowe⁶⁸. Komisja ds. Konfliktów Interesów dysponuje jednak ograniczoną liczbą pracowników⁶⁹.

Ramy legislacyjne zwalczania korupcji nadal wymagają reformy. W rządowym programie na lata 2020–2024⁷⁰ zapowiedziano zniesienie immunitetu politycznego członków rządu, jednak jak dotąd obowiązują przepisy art. 34 ustawy o rządzie, w którym przewidziano immunitet uniemożliwiający pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za wszystkie przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności do lat pięciu. Na mocy kodeksu karnego przekupstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności do lat dziesięciu; przepisy te mają także zastosowanie do urzędników zagranicznych⁷¹. W aktualnym projekcie wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030, będącym przedmiotem konsultacji publicznych, przewidziano konkretny cel pośredni polegający na poprawie ram zwalczania przekupstwa w międzynarodowych transakcjach handlowych⁷². W tym kontekście w projekcie wniosku zaproponowano wzmocnienie ram legislacyjnych dotyczących immunitetu członków rządu przez wyłączenie immunitetu uniemożliwiającego pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za przestępstwa korupcyjne, co zaleca także GRECO⁷³.

Wciąż ściga się przypadki korupcji na wysokim szczeblu i prowadzi śledztwa w ich sprawie, jednak ze względu na przedłużające się postępowania często dochodzi do opóźnień w wydawaniu wyroków skazujących. Pozytywna tendencja w zakresie śledztw w sprawie korupcji i jej ścigania trwa, między innymi na poziomie lokalnym⁷⁴. W 2020 r. Biuro Prokuratury wniosło akty oskarżenia przeciwko 84 osobom (109 osób w 2019 r.). W tym samym okresie sądy wydały wyroki w sprawie 92 osób, z których 78 osób otrzymało wyroki skazujące (85 %). Jeżeli chodzi o sankcje za przestępstwa korupcyjne, 31 osób

⁶⁷ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 15. Te dwie nowe jednostki to: służba zajmująca się planowaniem strategicznym, koordynacją wdrażania krajowych dokumentów i podnoszeniem świadomości publicznej oraz służba zajmująca się współpracą międzynarodową, a także opracowywaniem i doskonaleniem ram normatywnych.

⁶⁸ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 15.

⁶⁹ Informacje przekazane przez Komisję ds. Konfliktów Interesów w kontekście wizyty w Chorwacji.

⁷⁰ Rząd Republiki Chorwacji, program rządowy na lata 2020–2024, s. 45. W rządowym planie działań o charakterze ustawodawczym na 2021 r. przewidziano na IV kwartał odniesienie do procedury organów roboczych w sprawie zmian. Celem ustawy byłoby zniesienie immunitetu członków rządu w odniesieniu do przestępstw korupcyjnych ściganych z urzędu.

⁷¹ W art. 293–294 przewidziano kryminalizację przekupstwa, nie ma w nich jednak wyraźnego odniesienia do urzędników zagranicznych. Art. 89 ust. 3 kodeksu karnego zawiera definicję „urzędnika”. OECD, „Foreign Bribery Offence and its Enforcement in Eastern Europe and Central Asia” [„Przestępstwo przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych i jego ściganie w Europie Wschodniej i Azji Środkowej”], 2016, s. 69.

⁷² Projekt wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030, s. 30.

⁷³ GRECO Fifth Evaluation Round, Evaluation Report [Piąta runda oceny GRECO, sprawozdanie oceniające], 6 grudnia 2019 r., pkt 99.

⁷⁴ W 2020 r. do Biura Prokuratury wpłynęły zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa dotyczące 1 230 osób podejrzanych o popełnienie przestępstw korupcyjnych, co stanowiło 72 % wszystkich zawiadomień otrzymanych przez USKOK (w 2019 r. osób podejrzanych było 1 003, co odpowiadało 73 % wszystkich zawiadomień). Oznacza to wzrost o około 20 % liczby osób podejrzanych w porównaniu z ostatnimi latami. Należy zauważyć, że w przypadku ponad 90 % tych zawiadomień odmówiono wszczęcia postępowania, przy czym większość z nich złożyli obywatele. Biuro Prokuratury, sprawozdanie za 2020 r., 29 kwietnia 2021 r., s. 187–188.

zostało skazanych na karę więzienia (w przypadku 12 osób kary więzienia zmieniono na prace społeczne), a 47 otrzymało kary warunkowo zawieszono. W 2020 r. czas trwania śledztw prowadzonych przez prokuratorów w Urzędzie ds. Przeciwdziałania Korupcji i Przystępczości Zorganizowanej (USKOK) wydłużył się (ze względu na złożoność spraw i pandemię COVID-19). W przypadku zaledwie 28 % spraw prowadzonych przez USKOK śledztwa ukończono w ciągu sześciu miesięcy (w 2019 r. było to 90 %). W przypadku 35 % spraw śledztwo trwało do roku, natomiast w przypadku 35 % spraw – do 18 miesięcy lub dłużej. Gdy sprawy trafiają do sądów, można oczekiwać przewlekłego postępowania w kilku sprawach dotyczących korupcji na wysokim szczeblu, co opóźnia wyrok sądu⁷⁵. Nie podjęto żadnych konkretnych działań, aby zaradzić niedoskonałościom systemu wymiaru sprawiedliwości zgłoszonym w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. Aby rozwiązać ten problem, w projekcie strategii określono cel polegający na poprawie ram prawnych w zakresie ścigania przestępstw korupcyjnych, co miało przyspieszyć postępowania sądowe⁷⁶. Jeżeli chodzi o dostępne zasoby, USKOK zgłosił trudności w rekrutacji nowych prokuratorów, ponieważ kandydaci nie spełniają wymagań w zakresie posiadanej wiedzy eksperckiej⁷⁷. Zarówno USKOK, jak i Krajowy Urząd Policji ds. Zwalczania Korupcji i Przystępczości Zorganizowanej (PNUSKOK) poinformowały, że współpraca w obszarze prowadzenia dochodzeń w sprawie przestępstw korupcyjnych i ich ścigania przebiega bezproblemowo. Organy krajowe poinformowały, że dostępne zasoby uznaje się za wystarczające i że dostępne są online specjalistyczne szkolenia antykorupcyjne. Zidentyfikowano niedociągnięcia w zakresie dostępności sprzętu służącego do prowadzenia skomplikowanych czynności dochodzeniowych⁷⁸. Zgodnie z projektem strategii PNUSKOK zyska dzięki transformacji cyfrowej i restrukturyzacji zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym⁷⁹.

Od czasu opublikowania sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. poczyniono jedynie ograniczone postępy we wzmacnianiu ram prawnych dotyczących zapobiegania konfliktom interesów⁸⁰. W sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r. ustalono, że ramy prawne dotyczące konfliktów interesów wymagają poprawy, jeżeli chodzi o wdrożenie i w celu zapewnienia, aby Komisja ds. Konfliktów Interesów miała wystarczające uprawnienia do nakładania odstrasżających sankcji i pełnienia jej podstawowej roli zapobiegawczej⁸¹. Choć ramy prawne dotyczące konfliktów interesów nie zmieniły się, w projekcie wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030 zobowiązano się je poprawić i podano pewne szczegółowe informacje na temat tego, jakie aspekty taka poprawa mogłaby obejmować⁸². Decyzje Komisji ds. Konfliktów Interesów stanowiły

⁷⁵ W 2020 r. średni czas trwania postępowania w sprawach karnych w pierwszej instancji wynosił 733 dni w sądach rejonowych i 804 w sądach okręgowych (zajmujących się poważnymi sprawami karnymi). Dane przekazane przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Administracji Publicznej. Jednym z przykładów spraw dotyczących korupcji jest sprawa Fimi-media, która trwa od 11 lat.

⁷⁶ Projekt wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030, s. 32.

⁷⁷ Informacje przekazane przez USKOK w kontekście wizyty w Chorwacji. Na przykład brak specjalistycznego oprogramowania komputerowego, narzędzi kryminalistycznych do badania sprzętu elektronicznego.

⁷⁸ Informacje przekazane przez PNUSKOK w kontekście wizyty w Chorwacji.

⁷⁹ Projekt wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030, s. 36.

⁸⁰ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący Chorwacji, s. 10.

⁸¹ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący Chorwacji, s. 10.

⁸² Projekt wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030, s. 44–45.

przedmiot szeregu orzeczeń sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego⁸³. Na przykład w dniu 12 września 2019 r. w odniesieniu do uprawnień komisji wynikających z art. 5 ustawy o zapobieganiu konfliktom interesów Apelacyjny Sąd Administracyjny potwierdził praktykę komisji oraz podtrzymał sankcje, które nałożyła. Dnia 10 grudnia 2020 r. Apelacyjny Sąd Administracyjny wydał wyrok w sprawie apelacji i – powołując się na przepisy art. 5 ustawy o zapobieganiu konfliktom interesów – orzekł, że Komisja ds. Konfliktów Interesów nie posiada uprawnień do nakładania sankcji wyłącznie z tytułu naruszenia zasad postępowania urzędników publicznych⁸⁴. Kwestią problematyczną jest wykładnia art. 5⁸⁵ i możliwość nakładania przez komisję sankcji na urzędników publicznych wyłącznie na podstawie tego przepisu⁸⁶. Wyrok ten niesie za sobą poważne skutki, ponieważ reguluje uprawnienia Komisji ds. Konfliktów Interesów do nakładania sankcji⁸⁷. Grupa Państw przeciwko Korupcji Rady Europy (GRECO) zbadała uprawnienia Komisji ds. Konfliktów Interesów i podkreśliła, że komisja może jedynie ustalić, czy doszło do naruszenia, nie może jednak nakładać sankcji za naruszenie art. 2 i 5 ustawy⁸⁸. Pod tym względem GRECO zaleciła przegląd dostępnych sankcji za naruszenia ustawy o zapobieganiu konfliktom interesów w celu zapewnienia, aby wszystkie naruszenia pociągały za sobą odpowiednie konsekwencje. Społeczeństwo obywatelskie wyraziło obawy związane z możliwym ograniczeniem uprawnień komisji do nakładania sankcji po wydaniu orzeczenia przez Apelacyjny Sąd Administracyjny⁸⁹. Komisja ds. Konfliktów Interesów wyraziła wątpliwości dotyczące niespójnego orzecznictwa i zaproponowała, aby Biuro Prokuratury wniosło do Sądu Najwyższego skargę kasacyjną od wyroku Apelacyjnego Sądu Administracyjnego w celu uchylenia go; wniosek ten oddalono w dniu 14 maja⁹⁰. Dnia 27

⁸³ Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2019 r., U-III-673/2018. Wyrokiem tym Trybunał uchylił wyroki Sądu Administracyjnego i Apelacyjnego Sądu Administracyjnego, argumentując między innymi, że sądy te nie zapewniły skutecznej kontroli sądowej.

⁸⁴ Wyrok Apelacyjnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2020 r., Usz-2745/18-5.

⁸⁵ Art. 5 ustawy dotyczy zasad, których muszą przestrzegać urzędnicy publiczni podczas wypełniania obowiązków służbowych – muszą postępować uczciwie, sumiennie, odpowiedzialnie i obiektywnie z zachowaniem wiarygodności i godności.

⁸⁶ Zgodnie z orzeczeniem Apelacyjnego Sądu Administracyjnego Komisja ds. Konfliktów Interesów może nakładać sankcje wyłącznie według wykazu naruszeń zawartego w art. 42 tej samej ustawy, a przepisów art. 5 nie przewidziano w tym wykazie. Wyrok Apelacyjnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2020 r., Usz-2745/18-5.

⁸⁷ Jednocześnie orzeczenie Apelacyjnego Sądu Administracyjnego może wpłynąć na podobne, trwające postępowania prowadzone przez Komisję ds. Konfliktów Interesów.

⁸⁸ GRECO, Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies [Piąta runda oceny GRECO: zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym (osoby zajmujące najwyższe stanowiska w organach władzy wykonawczej) oraz w organach ścigania], 24 marca 2020 r., pkt 92.

⁸⁹ GONG, pismo do GRECO: The Commission must not be destroyed [Nie wolno niszczyć Komisji], 4 lutego 2021 r.

⁹⁰ W dniu 3 lutego 2021 r. Apelacyjny Sąd Administracyjny wydał komunikat prasowy na temat swojego orzecznictwa dotyczącego konfliktu interesów, w którym to komunikacie oświadczył, że sądy administracyjne są właściwe do oceny legalności decyzji Komisji ds. Konfliktów Interesów i zapewnienia tej legalności, a także do zagwarantowania ochrony sądowej praw i interesów prawnych osób fizycznych i prawnych oraz innych stron, które to prawa i interesy zostały naruszone indywidualnymi decyzjami lub działaniami podmiotów publicznych. Sąd zauważył również, że zwalczanie korupcji nie oznacza, że sądy muszą bezkrytycznie i bezwarunkowo uznawać wszystkie decyzje komisji za zgodne z prawem, ponieważ prowadziłoby to do utraty znaczenia wspomnianej roli sądów administracyjnych w kontrolowaniu zgodności decyzji podejmowanych przez podmioty publiczne z prawem. Apelacyjny Sąd Administracyjny, komunikat prasowy z dnia 3 lutego 2021 r.

maja 2021 r. Apelacyjny Sąd Administracyjny wydał dodatkowy wyrok dotyczący art. 5 ustawy, potwierdzając wyrok Sądu Administracyjnego wydany w dniu 19 grudnia 2020 r.⁹¹

Jak wskazano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., brakuje kodeksów etyki dla członków rządu i posłów do parlamentu, podczas gdy kwestie związane z efektem „drzwi obrotowych” zostały uregulowane tylko częściowo⁹². GRECO odnotowała brak kodeksu etyki dla członków rządu⁹³ i posłów do parlamentu⁹⁴; podjęto pewne działania w celu wdrożenia tych zaleceń⁹⁵. Nadal nie wzmocniono zasad dotyczących efektu „drzwi obrotowych”, a ich zakres pozostaje wąski⁹⁷. GRECO uznała, że okres, o którym mowa w przepisie zakazującym urzędnikom podejmowania zatrudnienia w sektorze prywatnym przez okres 12 miesięcy po zakończeniu służby publicznej⁹⁸, jest zbyt krótki, oraz zaleciła Komisji ds. Konfliktów Interesów, aby odgrywała rolę mediatora w tym obszarze.

Obowiązuje kodeks etyki dla urzędników służby cywilnej na szczeblu państwowym, ale na szczeblu lokalnym i regionalnym najczęściej brakuje takich kodeksów. Kodeks etyki dla urzędników służby cywilnej na szczeblu państwowym obowiązuje od 2011 r.⁹⁹ Na szczeblu lokalnym urzędnicy służby cywilnej podlegają jednak własnemu kodeksowi etyki wyłącznie wtedy, gdy jednostka samorządu lokalnego/regionalnego przyjęła taki kodeks¹⁰⁰. Zgodnie z projektem wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030 na szczeblu samorządów lokalnych i regionalnych obowiązują 142 kodeksy etyki. W strategii przewidziano zwiększenie tej liczby do 576 w 2030 r.

Od czasu publikacji sprawozdania na temat praworządności z 2020 r. odnotowano pewne postępy w obszarze działalności lobbingowej, ale nie wprowadzono jeszcze

W dniu 14 maja 2021 r. Biuro Prokuratury oddaliło wniosek komisji dotyczący wyroku Apelacyjnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2020 r. ze względu na śmierć burmistrza Zagrzebia, którego dotyczył ten wyrok.

⁹¹ Wyrok Apelacyjnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2020 r., Usz-2889/20-2.

⁹² Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 11.

⁹³ GRECO, Fifth Evaluation Round – Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies [Piąta runda oceny GRECO – Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym (osoby zajmujące najwyższe stanowiska w organach władzy wykonawczej) oraz w organach ścigania], 24 marca 2020 r., s. 15–16.

⁹⁴ GRECO, Fourth Evaluation Round – Addendum to the Second Compliance Report Croatia [Czwarta runda oceny GRECO – Addendum do drugiego raportu zgodności dotyczącego Chorwacji], 21 października 2020 r., s. 3.

⁹⁵ Trwają prace przygotowawcze nad kodeksem etyki dla posłów do parlamentu i kodeksem etyki dla członków rządu.

⁹⁶ Po posiedzeniu prezydium grupa robocza odpowiedzialna za opracowanie kodeksu etyki dla posłów do parlamentu wysłała projekt Komisji ds. Konstytucji, Regulaminu i Systemu Politycznego.

⁹⁷ GRECO, Fifth Evaluation Round – Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies [Piąta runda oceny GRECO – Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym (osoby zajmujące najwyższe stanowiska w organach władzy wykonawczej) oraz w organach ścigania], s. 25.

⁹⁸ W art. 20 ustawy o zapobieganiu konfliktom interesów określono, że urzędnicy nie mogą podejmować zatrudnienia u podmiotów, z którymi kontaktowali się bezpośrednio, przez 12 miesięcy od dnia zakończenia służby.

⁹⁹ Etički kodeks državnih službenika, Dziennik Urzędowy 40/201.

¹⁰⁰ Projekt wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030, s. 64.

kompleksowych przepisów w tym zakresie¹⁰¹. W programie rządowym na lata 2020–2024 i w projekcie wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030 przewidziano przyjęcie kompleksowych przepisów. W tym celu Ministerstwo Sprawiedliwości powołało grupę roboczą¹⁰². Konieczność uregulowania działalności lobbingowej podkreśliła również GRECO, ponieważ jej zalecenia w tym obszarze w dalszym ciągu nie zostały wdrożone¹⁰³.

Złożono wiele odwołań od postępowań o udzielenie zamówienia, które pozostają obszarem charakteryzującym się wysokim ryzykiem korupcji. W projekcie wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030 wskazano, że zamówienia publiczne są obszarem podatnym na korupcję¹⁰⁴. Państwowa Komisja Nadzoru Procedur Zamówień Publicznych jest niezależnym organem decyzyjnym (sądowym), który zajmuje się rozpoznawaniem odwołań dotyczących zamówień publicznych¹⁰⁵. Na przestrzeni lat nakład pracy Komisji zwiększył się – w 2020 r. postępowania odwoławcze przed Państwową Komisją Nadzoru Procedur Zamówień Publicznych obejmowały 66 % zamówień publicznych¹⁰⁶. Istotną rolę Państwowej Komisji Nadzoru Procedur Zamówień Publicznych uznano również w projekcie strategii antykorupcyjnej, w którym przewidziano dalsze wzmacnianie dotyczących jej ram prawnych¹⁰⁷. Ważne jest, aby reforma Państwowej Komisji zapewniała ochronę jej niezależności, w szczególności w zakresie powoływania i dyscyplinowania jej członków, zgodnie z prawem Unii oraz z uwzględnieniem zaleceń Rady Europy¹⁰⁸. Zgodnie z projektem wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata

¹⁰¹ Brak tak szczegółowych zasad dla posłów do parlamentu i osób zajmujących najwyższe stanowiska w organach władzy wykonawczej odnotowano już w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 11.

¹⁰² Pisemne uwagi przekazane przez rząd chorwacki w kontekście wizyty w Chorwacji, projekt wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030, s. 46, oraz rząd Republiki Chorwacji, program rządu na lata 2020–2024, s. 45. W skład grupy roboczej wchodzić będą przedstawiciele rządu Republiki Chorwacji, prokuratury, Komisarza ds. Informacji, Komisji ds. Konfliktów Interesów, Agencji ds. Ochrony Danych Osobowych, Chorwackiego Stowarzyszenia Lobbyistów, organizacji społeczeństwa obywatelskiego Transparency International i GONG oraz środowiska akademickiego. Do udziału w pracach grupy roboczej zaproszeni mogą zostać również przedstawiciele Chorwackiego Stowarzyszenia Pracodawców i związków zawodowych.

¹⁰³ GRECO, Fifth Evaluation Round – Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies [Piąta runda oceny GRECO – Zapobieganie korupcji i promowanie uczciwości zawodowej w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym (osoby zajmujące najwyższe stanowiska w organach władzy wykonawczej) oraz w organach ścigania], 24 marca 2020 r., s. 20.

¹⁰⁴ Projekt wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030, s. 23.

¹⁰⁵ Zgodnie z art. 8 ustawy o Państwowej Komisji Nadzoru Procedur Zamówień Publicznych po pojawieniu się wolnego stanowiska rząd wskazuje parlamentowi kandydatów na członków Państwowej Komisji bez udziału niezależnego organu. Parlament podejmuje również decyzje w sprawie ewentualnej odpowiedzialności dyscyplinarnej członków.

¹⁰⁶ Informacje przekazane przez Państwową Komisję Nadzoru Procedur Zamówień Publicznych w kontekście wizyty w Chorwacji. Roczne sprawozdanie Państwowej Komisji Nadzoru Procedur Zamówień Publicznych z 2020 r. nie jest jeszcze dostępne.

¹⁰⁷ Projekt wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030, s. 49.

¹⁰⁸ CM/Rec(2010)12, pkt 66 i 69. Zgodnie z prawem Unii wymóg niezawisłości zakłada, że system środków dyscyplinarnych obowiązujący w stosunku do sędziów, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. Np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 pkt 77, wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, postanowienie z dnia 12 lutego 2019 r., RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110.

2021–2030 ramy legislacyjne zamówień publicznych zostaną poprawione również dzięki ulepszeniu mechanizmu nadzoru i zwiększeniu przejrzystości postępowań¹⁰⁹.

Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich zaczął otrzymywać zewnętrzne zgłoszenia od sygnalistów. Od 2019 r., po przyjęciu ustawy o ochronie osób zgłaszających nieprawidłowości¹¹⁰, Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich może przyjmować zgłoszenia podejrzeń niewłaściwego postępowania lub nadużyć. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Urząd Rzecznika Praw Obywatelskich w 2020 r. rozpatrzono 45 skarg¹¹¹. W tym samym okresie w następstwie zgłoszeń przekazanych przez sygnalistów wykryto kilka przypadków korupcji na wysokim szczeblu¹¹².

Aby złagodzić ryzyko korupcji w obszarze zamówień podczas pandemii COVID-19, zorganizowano nowe szczególne szkolenia dla urzędników¹¹³. Jeżeli chodzi o ściganie przestępstw, opóźnieniu wskutek pandemii uległy jedynie nieliczne czynności Biura Prokuratury, a organy ścigania pracowały na dwie zmiany, aby ograniczyć ryzyko kontaktu¹¹⁴. Ponadto Ministerstwo Gospodarki i Zrównoważonego Rozwoju wydało szczególne zalecenia, których celem jest wzmocnienie systemu zamówień publicznych w kontekście pandemii¹¹⁵.

III. PLURALIZM MEDIÓW I WOLNOŚĆ MEDIÓW

Wolność wypowiedzi i obowiązek udzielania informacji są zapisane w konstytucji¹¹⁶, a pluralizm mediów jest zapewniony różnymi przepisami, w szczególności przepisami ustawy o mediach elektronicznych i ustawy o mediach. W przepisach tych przewidziano funkcjonowanie niezależnego organu regulacyjnego ds. mediów, tj. Agencji ds. Mediów Elektronicznych (AEM), oraz zapewniono dostępność informacji na temat własności mediów dla ogółu społeczeństwa. Zasadniczo obowiązują ramy dostępu do informacji i dokumentów publicznych¹¹⁷. Obecnie oczekuje się na przyjęcie zmiany ustawy o mediach elektronicznych, której celem jest transpozycja zmienionej dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych¹¹⁸. Rząd planuje także aktualizację drugiego filaru chorwackich ram prawnych

¹⁰⁹ Projekt wniosku w sprawie strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030, s. 51.

¹¹⁰ Ustawa o ochronie osób zgłaszających nieprawidłowości.

¹¹¹ 13 z tych skarg złożono w 2019 r., ale postępowania w ich sprawie prowadzono nadal w 2020 r.

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

¹¹³ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 24.

¹¹⁴ Informacje przekazane przez PNUSKOK w kontekście wizyty w Chorwacji.

¹¹⁵ Zalecenie Ministra Gospodarki, Przedsiębiorczości i Rzemiosła w sprawie określania i wnoszenia wadium w nowej sytuacji spowodowanej wybuchem pandemii koronawirusa (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7221>); zalecenie Ministra Gospodarki, Przedsiębiorczości i Rzemiosła w sprawie wdrażania procedury przetargu publicznego w nowej sytuacji spowodowanej wybuchem pandemii COVID-19 (<http://www.javnanabava.hr/default.aspx?id=7220>).

¹¹⁶ Konstytucja Republiki Chorwacji, art. 38.

¹¹⁷ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji.

¹¹⁸ Dyrektywa (UE) 2018/1808 zmieniająca dyrektywę 2010/13/UE w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) ze względu na zmianę sytuacji na rynku.

dotyczących mediów, tj. ustawy o mediach, w drodze projektu, który ma zostać złożony do końca 2021 r.¹¹⁹

Przewiduje się wprowadzenie nowych wymogów w zakresie kwalifikacji dla potencjalnych członków organu zarządzającego Agencji ds. Mediów Elektronicznych. Agencją kieruje dyrektor, który przewodni również Radzie ds. Mediów Elektronicznych, organowi zarządzającemu agencji. Agencja ma zapewnioną niezależność finansową, ponieważ jej budżet jest zależny od dochodów usług mediów elektronicznych¹²⁰. Członków Rady powołuje większością zwykłą parlament na wniosek rządu na podstawie publicznego zaproszenia do przedstawiania kandydatur¹²¹. Fakt, że członków Rady można powoływać na kolejne pięcioletnie kadencje, oraz decydujący wpływ większości parlamentarnej na powoływanie członków organu wskazano jako czynniki, które mogą niekorzystnie wpływać na niezależność polityczną organu regulacyjnego¹²². Poprzez projekt ustawy o mediach elektronicznych rząd planuje wprowadzić więcej wymogów w zakresie wykształcenia, umiejętności i doświadczenia zawodowego potencjalnych członków Rady¹²³.

Nie utworzono niezależnej, samoregulacyjnej rady ds. mediów, która reprezentowałaby zarówno prasę i sektor mediów informacyjnych, jak i wydawców i stowarzyszenia dziennikarzy. Zakres samoregulacyjnego kodeksu etyki Chorwackiego Związku Dziennikarzy ogranicza się do dziennikarzy reprezentowanych w Związku i wydaje się, że nie jest on wystarczająco szeroko uznawany, aby rzeczywiście chronić dziennikarzy¹²⁴. Ministerstwo Kultury i Mediów rozważa wsparcie utworzenia niezależnej, samoregulacyjnej rady ds. mediów w kontekście projektu nowej ustawy o mediach¹²⁵.

Planuje się dalsze ulepszenia ram przejrzystości informacji na temat własności mediów. W projekcie zmiany ustawy o mediach elektronicznych rząd przewiduje zwiększenie zakresu dostępnych informacji dzięki wprowadzeniu wymogu włączenia do tych informacji wyciągu z rejestru właścicieli rzeczywistych oraz wymogu rejestracji publikacji elektronicznych¹²⁶. Obecnie informacje na temat własności mediów, które dotyczą mediów audiowizualnych i cyfrowych, są udostępniane na stronie internetowej Agencji ds. Mediów Elektronicznych. Informacje na temat prasy drukowanej są gromadzone przez Izbę Handlową i publikowane

¹¹⁹ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 28. W światowym rankingu wolności prasy z 2021 r. Chorwacja zajmuje 56. miejsce na świecie i 22. miejsce wśród państw członkowskich UE (Reporterzy bez Granic, Chorwacja). W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. wskazano średni poziom ryzyka w obszarze podstawowej ochrony, włączenia społecznego i niezależności politycznej oraz wysoki poziom ryzyka w zakresie wskaźnika pluralizmu rynkowego (monitor pluralizmu mediów z 2021 r., s. 8).

¹²⁰ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 9. Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., s. 10.

¹²¹ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 28.

¹²² Uwagi przekazane przez Centrum Badań w dziedzinie Pokoju i Chorwacką Platformę na rzecz Międzynarodowej Solidarności Obywatelskiej na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 3–4. Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 13. Uwagi przekazane przez Chorwacki Związek Dziennikarzy i Związek Zawodowy Chorwackich Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 14–15. Należy zauważyć, że dotychczas trzech członków Rady zostało powołanych na kolejne kadencje przez różne większości parlamentarne.

¹²³ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 28.

¹²⁴ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., s. 11.

¹²⁵ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 28.

¹²⁶ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 30.

w Dzienniku Urzędowym¹²⁷. W ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r. stwierdzono, że wskaźnik przejrzystości własności mediów charakteryzuje się średnim ryzykiem, wskazując, że w obecnie obowiązujących ramach tożsamość właściciela rzeczywistego można zataić¹²⁸. Zainteresowane strony twierdzą, że rejestr prowadzony przez Agencję ds. Mediów Elektronicznych może mieć luki w zakresie uwzględnienia wydawnictw elektronicznych¹²⁹. Zgodnie z monitorem pluralizmu mediów z 2021 r. w Chorwacji odnotowuje się wysokie udziały czołowych środków masowego przekazu w różnych segmentach rynku¹³⁰.

Chociaż przyjęto podstawowe zasady regulujące kwestię reklam państwowych¹³¹, zainteresowane strony zgłaszają, że reklamy państwowe często naruszają niezależność polityczną środków masowego przekazu, w szczególności na poziomie lokalnym¹³². Ustawa o mediach elektronicznych stanowi, że instytucje publiczne, a przede wszystkim przedsiębiorstwa państwowe, są zobowiązane do wykorzystywania 15 % swoich rocznych środków finansowych, które przeznaczono na promocję ich usług lub działalności, na reklamę w regionalnych lub lokalnych programach telewizyjnych lub radiowych¹³³. W monitorze pluralizmu mediów z 2021 r. stwierdzono, że w obecnych ramach „nadawcy często są zależni od polityki regionalnej i lokalnej, a gazety często popierają polityki i opinie zgodne z sympatiami politycznymi ich właścicieli”¹³⁴. W szczególności regionalne i lokalne środki masowego przekazu często uważa się za silnie zależne od reklam zlecanych przez władze lokalne, co stwarza możliwe zagrożenie niezależności redakcyjnej¹³⁵.

Władze chorwackie wprowadziły pewne środki skierowane szczególnie do mediów w celu złagodzenia skutków pandemii COVID-19. W wyniku pandemii sprzedaż gazet i dochody z reklam spadły, a wiele środków masowego przekazu zmniejszyło wynagrodzenia

¹²⁷ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji; uwagi przekazane przez Chorwacki Związek Dziennikarzy i Związek Zawodowy Chorwackich Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 17.

¹²⁸ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., s. 10. W ramach monitora pluralizmu mediów wskazano wysokie ryzyko dla powiązanych wskaźników dotyczących koncentracji mediów informacyjnych, koncentracji platform internetowych i przestrzegania zasad konkurencji oraz rentowności mediów.

¹²⁹ Uwagi przekazane przez Centrum Badań w dziedzinie Pokoju i Chorwacką Platformę na rzecz Międzynarodowej Solidarności Obywatelskiej na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 5.

¹³⁰ Monitor pluralizmu mediów z 2021 r., s. 10–11. Jak wskazują dane objęte oceną w ramach monitora pluralizmu mediów, „czterech największych właścicieli mediów audiowizualnych reprezentowało 96 % rynku w 2019 r. W 2020 r. odsetek odbiorców czterech największych właścicieli mediów audiowizualnych wynosił 56 %. Czterech największych właścicieli stacji radiowych reprezentowało 70 % rynku w 2019 r., a odsetek ich słuchaczy w 2020 r. wyniósł 39 %. Czterech największych właścicieli gazet reprezentowało 71 % rynku w 2019 r.” (monitor pluralizmu mediów z 2021 r., s. 10).

¹³¹ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 13.

¹³² Uwagi przekazane przez Chorwacki Związek Dziennikarzy i Związek Zawodowy Chorwackich Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 16–17. Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji.

¹³³ W projekcie zmiany ustawy o mediach elektronicznych zaplanowano rozszerzenie tego wymogu na wydawnictwa elektroniczne (oraz wprowadzenie obowiązku ujawniania istotnych informacji w internecie).

¹³⁴ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., s. 12.

¹³⁵ Uwagi przekazane przez Chorwacki Związek Dziennikarzy i Związek Zawodowy Chorwackich Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 16–17. Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji.

i zwolniło pracowników¹³⁶. Szczególnie dotkliwie odczuli to dziennikarze, którzy pracują jako freelancerzy¹³⁷. Związek Zawodowy Chorwackich Dziennikarzy uważa, że w czasie pandemii warunki pracy dziennikarzy znacząco się pogorszyły¹³⁸. Przedsiębiorstwa medialne mogły skorzystać z ogólnych rządowych programów pomocy. W odpowiedzi na apele zainteresowanych stron o pomoc rząd opublikował za pośrednictwem Agencji ds. Mediów Elektronicznych zaproszenie do składania wniosków w celu wsparcia dziennikarzy, którzy pracują jako freelancerzy, i osób pracujących w mediach w niepełnym wymiarze czasu pracy¹³⁹.

Choć w obowiązujących przepisach zagwarantowano prawo dostępu do informacji, organy publiczne nadal rozpatrują wnioski w tym zakresie składane przez dziennikarzy z dużym opóźnieniem¹⁴⁰. Wdrażanie ustawy o prawie do dostępu do informacji¹⁴¹ zapewnia Komisarz ds. Informacji i jego Biuro. W wielu przypadkach konieczna jest bezpośrednia interwencja Biura Komisarza ds. Informacji, aby zapewnić, by wnioski o udzielenie dostępu do informacji składane przez dziennikarzy były rozpoznawane¹⁴². W ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r. wskazano, że ochrona prawa do informacji charakteryzuje się średnim ryzykiem¹⁴³. GRECO zaleciła podjęcie środków, aby usprawnić wykonywanie decyzji Komisarza ds. Informacji zgodnie z ustawą¹⁴⁴.

Mimo że przyjęto ramy prawne służące zapewnieniu dziennikarzom ochrony, w dalszym ciągu są oni celem mowy nienawiści i gróźb zarówno w internecie, jak i poza nim¹⁴⁵. W większości nagłośnionych przypadków chodziło o ataki słowne polityków na dziennikarzy, co podkreśla napięcie w stosunkach między niektórymi politykami a mediami¹⁴⁶. Ponadto zainteresowane strony wyraziły poważne obawy co do domniemanej dymisji lub gróźb dymisji, które Hrvatska radiotelevizija (chorwacki publiczny nadawca

¹³⁶ Informacje przekazane przez Związek Zawodowy Chorwackich Dziennikarzy w kontekście wizyty w Chorwacji.

¹³⁷ Reporterzy bez Granic, Chorwacja. Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji.

¹³⁸ Informacje przekazane przez Związek Zawodowy Chorwackich Dziennikarzy w kontekście wizyty w Chorwacji.

¹³⁹ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 29; informacje przekazane przez chorwackie Ministerstwo Kultury i Mediów w kontekście wizyty w Chorwacji.

¹⁴⁰ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., s. 9; sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 15. uwagi przekazane przez Chorwacki Związek Dziennikarzy i Związek Zawodowy Chorwackich Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 20.

¹⁴¹ Ustawa o prawie dostępu do informacji.

¹⁴² Uwagi przekazane przez Chorwacki Związek Dziennikarzy i Związek Zawodowy Chorwackich Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 20; informacje przekazane przez Biuro Komisarza ds. Informacji w kontekście wizyty w Chorwacji.

¹⁴³ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., s. 9.

¹⁴⁴ GRECO, Fifth evaluation round – Evaluation Report on Croatia on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies [Piąta runda oceny GRECO – sprawozdanie oceniające dotyczące Chorwacji na temat zapobiegania korupcji i promowania uczciwości zawodowej w instytucjach rządowych na szczeblu centralnym (osoby zajmujące najwyższe stanowiska w organach władzy wykonawczej) oraz w organach ścigania], 24 marca 2020 r., s. 19.

¹⁴⁵ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący sytuacji w zakresie praworządności w Chorwacji, s. 14; Reporterzy bez Granic, Chorwacja; Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów, platforma Mapping Media Freedom; sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., s. 15.

¹⁴⁶ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji; Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów, platforma Mapping Media Freedom; Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy (2021), „Croatian President Milanovic verbally attacked HRT journalists” [„Chorwacki prezydent Milanovic zaatakował werbalnie dziennikarzy HRT”], wpis nr 89/2021.

radiowo-telewizyjny) miała kierować wobec przedstawicieli Związku Zawodowego Chorwackich Dziennikarzy i Chorwackiego Związku Dziennikarzy¹⁴⁷. Od października 2020 r. na platformie Rady Europy propagującej ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwo dziennikarzy opublikowano pięć wpisów dotyczących wydarzeń w Chorwacji, a w szczególności przypadków pogroźek lub obelg skierowanych przeciw dziennikarzom, a także postępowania cywilnego w sprawie zniesławienia wszczętego przeciw środkowi masowego przekazu¹⁴⁸. Chociaż w 2020 r. odnotowano przypadki fizycznych ataków na dziennikarzy, nie wydaje się, aby było to szeroko zakrojone zjawisko, a organy policji podejmują działania następcze w takich sytuacjach¹⁴⁹.

Poważne zaniepokojenie wciąż budzą strategiczne powództwa zmierzające do stłumienia debaty publicznej (SLAPP) wytaczane przeciwko dziennikarzom¹⁵⁰. W badaniu przeprowadzonym przez Chorwacki Związek Dziennikarzy w kwietniu 2021 r. odnotowano 924 zawisłe postępowania cywilne przeciw dziennikarzom i mediom w Chorwacji¹⁵¹ (w 2020 r. liczba ta wynosiła 905¹⁵²). Związek podkreśla, że postępowania te mają istotny wpływ na środki masowego przekazu, których dotyczą, oraz zagrażają w szczególności istnieniu mniejszych, lokalnych środków masowego przekazu i dziennikarzom, którzy pracują jako freelancerzy¹⁵³. Przykłady takich spraw obejmują pozwy przeciwko dziennikarzom wytaczane przez prominentnych polityków lub urzędników publicznych¹⁵⁴. Choć sądy często orzekają na korzyść zainteresowanych dziennikarzy¹⁵⁵, SLAPP wiąże się z poważnym ryzykiem finansowym dla dziennikarzy i mogą wywierać istotny wpływ zastraszający. Wiele spraw przeciwko dziennikarzom wszczynanych po

¹⁴⁷ Rada Europy (2021), platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy, „President of Croatian Journalists' Union Maja Sever Threatened with Dismissal” [„Przewodniczącą Związku Zawodowego Chorwackich Dziennikarzy Maja Sever grożono dymisją”], nr 40/2021. Chorwacki Związek Dziennikarzy, „Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom” [„Bačić prześladowa przewodniczących Chorwackiego Związku Dziennikarzy i Związku Zawodowego Dziennikarzy – nowy zamach na wolność mediów”], 13 marca 2021 r.

¹⁴⁸ Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy. Do momentu sporządzania niniejszego sprawozdania władze chorwackie udzieliły odpowiedzi w odniesieniu do trzech z pięciu przypadków (przy czym dwa ostatnie przypadki zarejestrowano odpowiednio w kwietniu i w maju 2021 r.). Cztery z powyższych przypadków zakwalifikowano jako „nękanie i zastraszanie dziennikarzy”, a jeden jako „inne czyny ograniczające wolność mediów”.

¹⁴⁹ Uwagi przekazane przez Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 9. Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji.

¹⁵⁰ Informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji; uwagi przekazane przez Human Rights House Zagreb na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 8.

¹⁵¹ Chorwacki Związek Dziennikarzy, „At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia” [„W Chorwacji toczą się obecnie co najmniej 924 postępowania sądowe przeciwko dziennikarzom i mediom], 16 kwietnia 2021 r.

¹⁵² Chorwacki Związek Dziennikarzy, „CJA's poll: over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia” [„Badanie CJA: w Chorwacji toczy się obecnie ponad 905 postępowań sądowych przeciwko dziennikarzom i mediom”], 1 maja 2020 r.

¹⁵³ Chorwacki Związek Dziennikarzy, „At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia” [„W Chorwacji toczą się obecnie co najmniej 924 postępowania sądowe przeciwko dziennikarzom i mediom], 16 kwietnia 2021 r.

¹⁵⁴ Na przykład Rada Europy, platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy (2021), „Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o.” [„Proces o zniesławienie przeciwko INDEX d.o.o.”], nr 80/2021; Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów, platforma Mapping Media Freedom; Chorwacki Związek Dziennikarzy, „At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia” [„W Chorwacji toczą się obecnie co najmniej 924 postępowania sądowe przeciwko dziennikarzom i mediom], 16 kwietnia 2021 r.

¹⁵⁵ Reporterzy bez Granic, Chorwacja; informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji.

wytoczeniu SLAPP opiera się zarzutach zniesławienia¹⁵⁶. Zainteresowane strony wezwały rząd do rozwiązania tego problemu, m.in. poprzez depenalizację zniesławienia¹⁵⁷. Władze chorwackie powołały grupę ekspertów odpowiedzialną za doradzanie w sprawie inicjatyw politycznych służących przeciwdziałaniu SLAPP.

IV. INNE KWESTIE INSTYTUCJONALNE ZWIĄZANE Z MECHANIZMAMI KONTROLI I RÓWNOWAGI

W Chorwacji funkcjonuje jednoizbowy, parlamentarny system rządów, w którym Trybunał Konstytucyjny może przeprowadzać kontrolę zgodności z konstytucją *ex post*, w tym w konkretnych przypadkach na podstawie skargi konstytucyjnej. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje każdemu posłowi do parlamentu lub członkowi rządu. Istotną rolę w systemie mechanizmów kontroli i równowagi odgrywają również niezależne organy takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, który jest odpowiedzialny za promowanie i ochronę praw i wolności człowieka, Komisarz ds. Informacji oraz Rzecznik ds. Równości Płci¹⁵⁸, który pełni funkcję organu ds. równości.

Mimo że w procedurach ustawodawczych przewidziano konieczność przeprowadzania konsultacji publicznych, zainteresowane strony postrzegają udział obywateli jako bardziej formalistyczny niż merytoryczny. Konsultacje publiczne przeprowadza się za pośrednictwem centralnego krajowego portalu konsultacyjnego „e-konsultacje”. Rządowe Biuro Legislacyjne koordynuje konsultacje publiczne i zarządza portalem e-konsultacje. Liczba konsultacji publicznych przeprowadzonych w ciągu roku zasadniczo się zwiększała¹⁵⁹. W ramach swojej regularnej działalności Biuro Komisarza ds. Informacji monitorowało sposób prowadzenia konsultacji w 2020 r.¹⁶⁰ Podobnie jak w ubiegłych latach nieprawidłowości dotyczyły najczęściej czasu trwania konsultacji i braku uzasadnienia dla skrócenia terminu. Ponadto wnoszono również skargi dotyczące braku publikacji sprawozdania z przeprowadzonych konsultacji oraz nieprzyjęcia lub nieopublikowania planów konsultacji publicznych. Ponadto zainteresowane strony postrzegają konsultacje publiczne, w tym konsultacje z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych, za bardziej formalistyczne niż merytoryczne¹⁶¹. W 2021 r.

¹⁵⁶ Sprawozdanie w ramach monitora pluralizmu mediów z 2021 r., s. 9; Chorwacki Związek Dziennikarzy, „At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia” [„W Chorwacji toczą się obecnie co najmniej 924 postępowania sądowe przeciwko dziennikarzom i mediom], 16 kwietnia 2021 r.; informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji.

¹⁵⁷ Uwagi przekazane przez Chorwacki Związek Dziennikarzy i Związek Zawodowy Chorwackich Dziennikarzy na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 18; informacje otrzymane w kontekście wizyty w Chorwacji.

¹⁵⁸ Należy podkreślić, że kadencja Rzecznika ds. Równości Płci może zostać skrócona, jeżeli parlament odrzuci jego sprawozdanie roczne.

¹⁵⁹ W 2019 r. przeprowadzono łącznie 1 031 konsultacji publicznych – liczba ta zwiększała się w miarę upływu lat (w 2012 r. odbyły się tylko 144 tego rodzaju konsultacje). W 2020 r. za pośrednictwem portalu przeprowadzono łącznie 761 konsultacji, w których udział wzięło 7 211 użytkowników. Otrzymano łącznie 21 798 uwag, z czego według stanu z maja 2021 r. 3 321 uwag zostało przyjętych, 2 057 uwag przyjęto częściowo, 4 902 uwagi odrzucono, 10 519 uwag odnotowano, a 999 pozostawało bez odpowiedzi. W 2020 r. konsultacje trwały średnio 17 dni (biorąc pod uwagę wszystkie rodzaje regulacji). Dane przekazane przez Rządowe Biuro Legislacyjne.

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

¹⁶¹ Uwagi przekazane przez Centrum Badań w dziedzinie Pokoju (CMS) i Chorwacką Platformę na rzecz Międzynarodowej Solidarności Obywatelskiej (CROSOL) na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 8. Uwagi przekazane przez Europejskie Forum Obywatelskie (GONG) na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 19. Uwagi przekazane przez ILGA-Europe na

planuje się wprowadzenie poprawek służących usprawnieniu funkcjonowania portalu e-konsultacje ukierunkowanych głównie na rozbudowanie i udoskonalenie aktualnie dostępnych funkcji.

Planuje się usprawnić wdrażanie polityki regulacyjnej. W marcu 2021 r. Rządowe Biuro Legislacyjne przystąpiło do realizacji projektu wsparcia technicznego¹⁶² służącego poprawie zdolności analitycznej w zakresie stosowania odpowiednich narzędzi i procesów metodologicznych na potrzeby wdrażania ocen skutków regulacji *ex ante* i *ex post*. Wspomniany projekt ma przyczynić się do upowszechnienia stosowania powiązanych metod i procesów w najważniejszych instytucjach publicznych poprzez prowadzenie szkoleń wśród kluczowych podmiotów i zainteresowanych stron w systemie ocen skutków regulacji takich jak właściwe ministerstwa. Choć celem projektu jest zwiększenie ogólnej zdolności i poprawa wydajności regulacyjnej, jego realizacja niekoniecznie musi doprowadzić do rozwiązania utrzymujących się problemów związanych z nieuwzględnianiem przepisów wykonawczych oraz ograniczoną ilością zasobów na szczeblu lokalnym i regionalnym¹⁶³. Nie wyeliminowano również niedociągnięć w zakresie wdrażania ocen skutków regulacji. Przeprowadzaniem ocen skutków regulacji zajmują się głównie ministerstwa, natomiast Rządowe Biuro Legislacyjne zapewnia szkolenia w zakresie metodyki i techniki prawodawczej. Mandat Rządowego Biura Legislacyjnego ogranicza się do kontroli ocen skutków przepisów ustawodawczych. W związku z tym przepisy wykonawcze nie podlegają żadnej kontroli poza testem MŚP¹⁶⁴. Ponadto organy publiczne – w szczególności władze lokalne i regionalne – nie dysponują wystarczającymi zasobami ludzkimi ani doświadczeniem w skutecznym wdrażaniu polityki regulacyjnej¹⁶⁵.

Działania służące przeciwdziałaniu pandemii COVID-19 podejmowano na podstawie dwukrotnie zmienianej ustawy o chorobach zakaźnych. W Chorwacji nie wprowadzono stanu wyjątkowego. Zamiast tego działania służące przeciwdziałaniu pandemii COVID-19 podejmowano na podstawie ustawy o ochronie ludności przed chorobami zakaźnymi oraz na podstawie ustawy o systemie ochrony cywilnej – obydwie te ustawy zostały dwukrotnie zmienione od wybuchu pandemii¹⁶⁶. Choć konstytucyjność i legalność zmienionych ram prawnych i konkretnych wprowadzonych środków ograniczających zostały zakwestionowane przed Trybunałem Konstytucyjnym, Trybunał potwierdził ich zgodność z konstytucją. Trybunał rozpoznał również wnioski osób fizycznych o przeprowadzenie kontroli konstytucyjności i legalności niektórych powiązanych decyzji podjętych przez Urząd Ochrony Ludności. Trybunał potwierdził legalność tych decyzji, uznając, że podjęto je w uzasadnionym celu polegającym na ochronie życia i zdrowia ludności oraz że ich podjęcie było niezbędne do osiągnięcia tego celu. W odrębnym postępowaniu wszczętym z urzędu

potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 18. Uwagi przekazane przez Europejską Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 82.

¹⁶² Instrument Wsparcia Technicznego 21HR31, „Strengthening the implementation of regulatory impact assessment” [„Usprawnianie wdrażania oceny skutków regulacji”].

¹⁶³ „Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key” [„Polityka regulacyjna w Chorwacji: kluczowa rola procesu wdrażania”], OECD Reviews of Regulatory Reforms [Przeglądy reform regulacyjnych OECD], 2019 r., s. 105.

¹⁶⁴ Ustawa o ocenie skutków regulacji, rozporządzenie w sprawie wdrażania oceny skutków regulacji, rozporządzenie w sprawie wdrażania testu MŚP oraz strategia w zakresie oceny skutków regulacji.

¹⁶⁵ „Regulatory Policy in Croatia: Implementation is Key” [„Polityka regulacyjna w Chorwacji: kluczowa rola procesu wdrażania”], OECD Reviews of Regulatory Reforms [Przeglądy reform regulacyjnych OECD], 2019 r., s. 105.

¹⁶⁶ Parlament uchwalił te zmiany w kwietniu i grudniu 2020 r.

Trybunał ustalił, że jeden środek przyjęty przez Urząd Ochrony Ludności nie spełniał wymogu proporcjonalności¹⁶⁷.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że parlament powinien znaleźć alternatywne rozwiązania, aby zapewnić posłom możliwość uczestniczenia w zgromadzeniach parlamentarnych w trakcie pandemii COVID-19. Parlament kontynuował prace podczas pandemii COVID-19, a także tuż po trzęsieniu ziemi z grudnia 2020 r. W kwietniu 2020 r. zmieniono regulamin, wprowadzając ograniczenie określające maksymalną liczbę posłów do parlamentu mogących przebywać w sali głosowań w tym samym czasie, obowiązujące w sytuacjach nadzwyczajnych, a także dodatkowo skracając czas trwania obrad. W październiku 2020 r. Trybunał Konstytucyjny uznał te zmiany za niezgodne z konstytucją, stwierdzając, że istnieją możliwości techniczne pozwalające zorganizować prace parlamentu w taki sposób, aby zapewnić posłom możliwość udziału w sesjach plenarnych i innych obradach bez ograniczeń. W listopadzie 2020 r. przyjęto nową zmianę regulaminu gwarantującą wszystkim posłom możliwość udziału w obradach. Sesje plenarne odbywają się w kilku pomieszczeniach jednocześnie, m.in. dzięki wykorzystaniu dostępu zdalnego. System informatyczny nie pozwala jednak rejestrować głosów oddawanych przez poszczególnych posłów, a możliwość zdalnego udziału w obradach przysługuje wyłącznie posłom objętym samoizolacją lub izolacją. Jeżeli chodzi o nadzór parlamentarny nad środkami związanymi z COVID-19, w grudniu 2020 r. parlament zwrócił się do rządu z wnioskiem o przekazywanie mu – trzy razy w roku – sprawozdania dotyczącego skutków wdrażania ustawy o ochronie ludności przed chorobami zakaźnymi do chwili odwołania stanu epidemii¹⁶⁸. W styczniu 2021 r. rząd przekazał pierwsze takie sprawozdanie obejmujące okres od marca 2020 r. do stycznia 2021 r., które parlament przyjął w głosowaniu większością głosów. Jeżeli chodzi o proces legislacyjny, w okresie od stycznia 2020 r. do marca 2021 r. 51 % łącznej liczby ustaw przyjęto w trybie pilnym, co stanowiło spadek w porównaniu z 2019 r.¹⁶⁹ Znaczna część tych ustaw dotyczyła pandemii COVID-19.

Rzecznik Praw Obywatelskich rozpoczął korzystanie z nowych uprawnień. W 2020 r. parlament przyjął nowy regulamin regulujący działalność Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z którym w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich utworzono nowy departament ds. ochrony sygnalistów i przyjęto jednego dodatkowego pracownika odpowiedzialnego za wykonywanie zadań w tym zakresie¹⁷⁰. Rzecznik Praw Obywatelskich utrzymuje, że Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w dalszym ciągu odmawia mu dostępu do informacji dotyczących traktowania migrantów o nieuregulowanym statusie¹⁷¹. W tym względzie

¹⁶⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 2020 r., U-II-2379/2020.

¹⁶⁸ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 36.

¹⁶⁹ Udział takich ustaw zmniejszył się z około 82 % w 2014. do 28 % w 2016 r., po czym wzrósł ponownie do około 56 % w 2019 r.

¹⁷⁰ Uwagi przekazane przez ENNHRI na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 78.

¹⁷¹ Wykonując obowiązki powierzone mu w ramach krajowego mechanizmu prewencji, Rzecznik Praw Obywatelskich jest – zgodnie z art. 4, 19 i 20 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (OPCAT) i zgodnie z art. 3 i 5 ustawy o krajowym mechanizmie prewencji – uprawniony do wizytowania miejsc osadzenia lub potencjalnych miejsc osadzenia osób bez zapowiedzi oraz do swobodnego dostępu do informacji na temat ich traktowania. W kilku przypadkach praktykę tę zgłoszono parlamentowi i w sprawozdaniach rocznych za lata 2019 i 2020 Rzecznik Praw Obywatelskich skierował do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych zalecenie zapewnienia pracownikom Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i przedstawicielom krajowego mechanizmu prewencji możliwości odbywania niezapowiedzianych wizyt i zagwarantowania im swobodnego dostępu do danych o migrantach o nieuregulowanym statusie zgodnie z postanowieniami OPCAT oraz przepisami ustawy o krajowym mechanizmie prewencji i ustawy

kwestia zapewnienia przedstawicielom Biura Rzecznika Praw Obywatelskich dostępu do informacji zgodnie z wykładnią odpowiednich przepisów krajowych nadal jest przedmiotem dyskusji między Rzecznikiem Praw Obywatelskich a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych. Zalecenia Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka¹⁷² służące zagwarantowaniu, aby krajowe struktury instytucjonalne takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich dysponowały dostępem do informacji w celu zapewnienia możliwości niezależnego, należytego i sprawnego prowadzenia dochodzeń, należy uznać za szczególnie istotne w kontekście zarzutów dotyczących zawracania osób na granicach zewnętrznych¹⁷³, aby zagwarantować poszanowanie praw podstawowych we wszystkich przypadkach. Władze chorwackie we współpracy z Komisją Europejską, agencjami UE i właściwymi zainteresowanymi stronami, uwzględniając Rzecznika Praw Obywatelskich, ustanowiły niezależny mechanizm monitorowania na potrzeby kontroli granic, który wszedł w życie w dniu 8 czerwca 2021 r.

Rząd wciąż przygotowuje Krajowy Plan Tworzenia i Wspierania Środowiska dla Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2021–2027¹⁷⁴. Jak wskazano w sprawozdaniu na temat praworządności z 2020 r., celem przewidywanego planu krajowego jest dalsze udoskonalanie systemu prawnego, finansowego i instytucjonalnego pod kątem działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, co uznano za cel ważny nie tylko z punktu widzenia rozwoju społeczno-ekonomicznego Chorwacji, ale również w kontekście kształtowania i wdrażania odpowiedniej polityki unijnej i międzynarodowej. Rządowy Urząd ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi zamierza zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego w prace grupy roboczej ekspertów, publikując ogłoszenie o zamówieniu publicznym. Wspomniany Urząd nadal organizuje Dni Otwarte NGO¹⁷⁵. Przestrzeń społeczeństwa obywatelskiego w Chorwacji uważa się za ograniczoną¹⁷⁶. W 2020 r. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich wszczęło postępowanie w przedmiocie przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego i działalności rzeczników praw obywatelskich w kontekście pandemii COVID-19¹⁷⁷.

o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Uwagi przekazane przez ENNHRI na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 78–79.

¹⁷² Sprawozdania krajowe sporządzone przez francuską NHRI (CNCDH) oraz przez chorwackie, greckie, serbskie i słoweńskie krajowe instytucje praw człowieka [data – do zaktualizowania].

¹⁷³ Baza Danych Informacji Azylowych, „Country Report: Croatia” [Sprawozdanie krajowe dotyczące Chorwacji], aktualizacja z 2020 r.

¹⁷⁴ Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r., rozdział dotyczący Chorwacji, s. 16–17.

¹⁷⁵ Informacje przekazane przez Chorwację na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 39–40.

¹⁷⁶ Ocena przyznana przez CIVICUS; oceny tej przestrzeni w skali pięciostopniowej są następujące: otwarta, ograniczona, utrudniona, stłumiona i zamknięta.

¹⁷⁷ Uwagi przekazane przez ENNHRI na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r., s. 80.

Załącznik I: Wykaz źródeł w porządku alfabetycznym*

* Wykaz odpowiedzi otrzymanych w kontekście konsultacji dotyczących sprawozdania na temat praworządności z 2021 r. można znaleźć na stronie internetowej <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>.

„Projekt strategii antykorupcyjnej na lata 2021–2030” w wersji opublikowanej na potrzeby konsultacji publicznych, 25 czerwca 2021 r. (<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=16930>).

Apelacyjny Sąd Administracyjny, komunikat prasowy z dnia 3 lutego 2021 r. (<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>).

Baza Danych Informacji Azylowych, „Country Report: Croatia”, aktualizacja z 2020 r. (https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/05/AIDA-HR_2020update.pdf).

Centrum Badań w dziedzinie Pokoju i Chorwacka Platforma na rzecz Międzynarodowej Solidarności Obywatelskiej (2021), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Chorwacki Związek Dziennikarzy (2020), „CJA's poll: over 905 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia”, 1 maja 2020 r. (<https://hnd.hr/eng/cja-s-poll-over-905-lawsuits-against-journalists-and-the-media-currently-active-in-croatia>).

Chorwacki Związek Dziennikarzy (2021), „At least 924 lawsuits against journalists and the media currently active in Croatia”, 16 kwietnia 2021 r. (<https://hnd.hr/eng/cja-survey-at-least-924-lawsuits-against-journalists-and-the-media-currently-active-in-croatia>).

Chorwacki Związek Dziennikarzy (2021), „Bačić's persecution of the leaders of the CJA and the Journalists' Union is a new blow to media freedom”, 13 marca 2021 r. (<https://hnd.hr/eng/bacic-s-persecution-of-the-leaders-of-the-cja-and-the-journalists-union-is-a-new-blow-to-media-freedom>).

Chorwacki Związek Dziennikarzy i Związek Zawodowy Chorwackich Dziennikarzy (2021), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (2021), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Europejskie Forum Obywatelskie (GONG) (2021), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

GONG (2021), „Letter to GRECO: The Commission must not be destroyed”, 4 lutego 2021 r. (<https://www.gong.hr/en/good-governance/anti-corruption-policy/letter-to-greco-plenkovic-undermines-the-fight-aga/>).

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

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

GRECO, Fourth Evaluation Round: Addendum to the Second Compliance Report Croatia, 21 października 2020 r. (<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a010c3>).

Human Rights House Zagreb (2021), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

ILGA-Europe (2021), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Kancelaria Prezydenta Republiki (2021), komunikat prasowy z dnia 8 marca 2021 r. (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/predsjudnik-republike-predlozio-je-zlatu-durdevic-za-predsjudnicu-vrhovnog-suda-republike-hrvatske/>).

Kancelaria Prezydenta Republiki (2021), komunikat prasowy z dnia 25 marca 2021 r. (<https://www.predsjudnik.hr/vijesti/ured-predsjudnika-republike-hrvatske-uputio-dopis-drzavnom-sudbenom-vijecu/>).

Komisja Europejska (2019–2021), unijna tablica wyników wymiaru sprawiedliwości.

Krajowe sprawozdania sporządzone przez francuską NHRI (CNCDH) oraz chorwackie, greckie, serbskie i słoweńskie krajowe instytucje praw człowieka, [data – do zaktualizowania] (<http://ennhri.org/rights-at-borders/>).

Novi list (2021), „Publikacja nowego ogłoszenia o naborze na stanowisko Prezesa Sądu Najwyższego – termin nadsyłania zgłoszeń upływa za 30 dni”, 31 marca 2021 r. (https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/raspisan-novi-poziv-za-predsjudnika-vrhovnog-suda/?meta_refresh=true).

Osservatorio Balcani Caucaso Transeuropa (2021), uwagi przekazane na potrzeby sprawozdania na temat praworządności z 2021 r.

Parlament chorwacki, „Strategia antykorupcyjna na lata 2015–2020”, 27 lutego 2015 r. (https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_03_26_545.html).

Rada Etyki przy Sądzie Najwyższym, „Rada Etyki przy Sądzie Najwyższym Republiki Chorwacji podjęła decyzję w sprawie skarg sędziów w trakcie procedury oceny istnienia naruszenia kodeksu etyki sędziowskiej” – komunikat prasowy z dnia 31 maja 2021 r. (<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>).

Rada Europy (2021), platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy, „President of Croatian Journalists’ Union Maja Sever Threatened with Dismissal”, nr 40/2021.

Rada Europy (2021), platforma propagująca ochronę dziennikarstwa i bezpieczeństwa dziennikarzy, „Defamation Lawsuit against INDEX d.o.o.”, nr 80/2021.

Sąd Najwyższy Chorwacji (2021), komunikat prasowy z dnia 18 maja 2021 r. (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).

Sąd Najwyższy Chorwacji (2021), wniosek Prezesa Sądu Najwyższego z dnia 5 marca 2021 r. (<http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/2021dok/Priopcenja/Prituzba-2021.pdf>).

Stowarzyszenie Sędziów (2021), komunikat prasowy z dnia 29 kwietnia 2021 r. (<http://uhs.hr/archives/1544>).

Telegram (2021), „Ovo je bomba. Telegram otkriva tajnu snimku: ovako HDZ-ov gradonačelnik Požege diktira koje firme moraju dobiti poslove”, 12 stycznia 2021 r. (<https://www.telegram.hr/politika-kriminal/ovo-je-bomba-telegram-otkriva-tajnu-snimku-ovako-hdz-ov-gradonacelnik-pozege-diktira-koje-firme-moraju-dobiti-poslove/>).

Večernji list (2020), „Dosje o Bandićevoj poskupjeloj Žičari: Laži, aneksi, tužbe ljubavne afere, osvete...”, 29 listopada 2020 r. (<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”, 27 listopada 2020 r. (<https://www.vecernji.hr/vijesti/uskok-i-pnuskok-provode-izvide-o-sljemenskoj-zicari-1449498>).
- Wyrok Apelacyjnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 grudnia 2020 r., Usz-2745/18-5 (https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2021/milan_bandic_p-130-14_presuda_visokog_upravnog_suda_republike_hrvatske.pdf).
- Wyrok Apelacyjnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 września 2019 r., Usz-1948/19-2 (<https://www.sukobinteresa.hr/sites/default/files/akti/2019/p-73-18-19-27.pdf>).
- Wyrok Apelacyjnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 maja 2020 r., Usz-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).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 września 2020 r., U-II-2379/2020 (https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2020_09_105_1969.html).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 lipca 2019 r., U-III-673/2018 (<https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/fOdluka.xsp?action=openDocument&documentId=C12570D30061CE54C125842D00218646>).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2021 r., 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/$FILE/U-I-1039-2021%20i%20dr.pdf)).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 listopada 2020 r., U-I-4658/2019 ([https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258615004B58C4/\\$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C1258615004B58C4/$FILE/U-I-4658-2019%20i%20dr.pdf)).
- Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego (2021), komunikat prasowy z dnia 18 maja 2021 r. (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).
- Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego Republiki Chorwacji (2021), komunikat prasowy z dnia 26 marca 2021 r. (<http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=560>).

Załącznik II: Wizyta w Chorwacji

W kwietniu i maju 2021 r. służby Komisji odbyły spotkania wirtualne z następującymi podmiotami:

- Agencja ds. Mediów Elektronicznych
- Biuro Komisarza ds. Informacji
- Biuro Prokuratury (w tym USKOK – wyspecjalizowana prokuratura antykorupcyjna)
- Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
- Centre for Peace Studies
- Chorwacki Związek Dziennikarzy
- Chorwackie Stowarzyszenie Wydawców Gazet
- Crosol
- GONG
- Human Rights House
- Izba Adwokacka
- Komisja ds. Konfliktów Interesów
- Krajowa Rada Prokuratorów
- Krajowa Rada Sądownictwa
- Ministerstwo Kultury i Mediów
- Ministerstwo Sprawiedliwości i Administracji
- Państwowa Izba Kontroli
- Państwowa Komisja Nadzoru Procedur Zamówień Publicznych
- Parlamentarna Rada Narodowa ds. Monitorowania Realizacji Strategii Antykorupcyjnej
- Peace Institute
- PNUSKOK – wyspecjalizowana policja antykorupcyjna
- Rządowa Rada ds. Zapobiegania Korupcji
- Rządowe Biuro Legislacyjne
- Sąd Najwyższy
- Sekretariat parlamentu
- Stowarzyszenie Sędziów (sędzia Damir Kontrec)
- Urząd ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi
- Związek Zawodowy Chorwackich Dziennikarzy

* Komisja spotkała się również z następującymi organizacjami podczas szeregu spotkań horyzontalnych:

- Amnesty International
- Center for Reproductive Rights
- CIVICUS
- Civil Liberties Union for Europe
- EuroCommerce
- European Partnership for Democracy
- Europejska Federacja Dziennikarzy
- Europejska Sieć Międzynarodowej Federacji Planowanego Rodzicielstwa (IPPF EN)
- Europejskie Centrum na rzecz Prawa Organizacji Pozarządowych
- Europejskie Centrum Wolności Prasy i Mediów
- Europejskie Forum Młodzieży
- Europejskie Forum Obywatelskie
- Front Line Defenders
- Human Rights House Foundation
- Human Rights Watch
- ILGA-Europe

- Konferencja Kościołów Europejskich
- Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka
- Międzynarodowa Komisja Prawników
- Międzynarodowy Instytut Prasowy
- Niderlandzki Komitet Helsiński
- Open Society European Policy Institute
- Philanthropy Advocacy
- Protection International
- Reporterzy bez Granic
- Społeczeństwo Obywatelskie Europy
- Transparency International UE