

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 2.3.2011
COM(2011) 110 definitief

**TUSSENTIJDVS VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET
EUROPEES PARLEMENT**

**OVER DE HERVORMINGEN IN KROATIË OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN
DE GRONDRECHTEN (HOOFDSTUK 23 VAN DE ONDERHANDELINGEN)**

TUSSENTIJD'S VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

OVER DE HERVORMINGEN IN KROATIË OP HET GEBIED VAN JUSTITIE EN DE GRONDRECHTEN (HOOFDSTUK 23 VAN DE ONDERHANDELINGEN)

1. INLEIDING

De Commissie verklaarde in haar mededeling *Uitbreidingsstrategie en voornaamste uitdagingen 2010-2011*¹, die zij op 9 november 2010 heeft goedgekeurd, dat zij “de vooruitgang van Kroatië op het gebied van justitie en de grondrechten nauwgezet [zou] volgen en in het eerste kwart van 2011 een bestandsopname [zou] maken”. Met dit verslag lost de Commissie haar belofte in. De Commissie merkte op dat voor dit onderhandelingshoofdstuk de vaststelling van een overtuigende en geloofwaardige staat van dienst noodzakelijk is, en dat het daarom vermoedelijk tot de laatste hoofdstukken zal behoren die voorlopig afgesloten zullen worden.

Tastbare resultaten betreffende justitie en de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad zijn essentieel voor de geloofwaardigheid van het uitbreidingsproces. Dit blijkt ook uit de hernieuwde consensus van de EU over het uitbreidingsproces, die werd vastgesteld door de Europese Raad van december 2006.

De toetredingsonderhandelingen met Kroatië over justitie en de grondrechten (hoofdstuk 23) werden geopend in juni 2010, toen de Raad tot de conclusie was gekomen dat Kroatië aan de openingscriteria voldeed. In het gemeenschappelijk standpunt van de EU over de opening van de onderhandelingen werd gesteld dat dit hoofdstuk voorlopig zou kunnen worden afgesloten wanneer aan een aantal afsluitingscriteria was voldaan op de volgende vier gebieden: 1) justitie, 2) bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad, 3) grondrechten en 4) medewerking met het Joegoslaviëtribunaal. De meeste van de tien criteria bevatten subcriteria die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen en het vaststellen van de prestaties.

Dit verslag wordt gepubliceerd in het kader van de beoordeling door de Commissie van de vorderingen die Kroatië maakt op het gebied van justitie en de grondrechten. Het is gebaseerd op informatie die door de Commissie is verzameld en geanalyseerd, met name bijdragen van de Kroatische autoriteiten. Ook heeft de Commissie gebruikgemaakt van een aantal missies voor intercollegiale toetsing, waarbij hooggeplaatste rechters, aanklagers en politiefunctionarissen van de lidstaten van de EU de situatie in Kroatië hebben getoetst. Andere bronnen zijn informatie van diverse internationale en niet-gouvernementele organisaties.

In de volgende hoofdstukken wordt een overzicht gegeven van de maatregelen die Kroatië heeft genomen om aan de criteria inzake justitie en de grondrechten te voldoen. Daarbij wordt de aandacht gevestigd op de belangrijkste terreinen waar tekortkomingen zijn geconstateerd die moeten worden verholpen.

¹ COM(2010) 660 definitief.

2. STAND VAN ZAKEN PER GEBIED

2.1. Justitie

Afsluitingscriterium 1: Kroatië actualiseert zijn strategie voor justitiële hervorming en zijn actieplan en zorgt ervoor dat deze daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Kroatië heeft de betrokken documenten geactualiseerd en, wat de uitvoering betreft, de institutionele capaciteit voor het beheer van de justitiële hervormingen vergroot, en een doorlichting van de wetgeving achteraf uitgevoerd.

Afsluitingscriterium 2: Kroatië versterkt de onafhankelijkheid, de verantwoordingsplicht, de onpartijdigheid en het professionalisme van de rechterlijke macht.

Er zijn maatregelen genomen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken. Dit is onder andere gebeurd door middel van grondwetswijzigingen, zoals de nieuwe procedure voor benoemingen bij de Nationale Raad voor de rechterlijke macht (Državno sudbeno vijeće – DSV) en de Nationale Raad voor officieren van justitie (Državnoodvjetničko vijeće – DOV). Kroatië werkt aan de hervorming en versterking van de DSV en de DOV om te waarborgen dat deze professioneel, onpartijdig en onafhankelijk van politieke of andere inmenging kunnen optreden. Het gaat in dit verband om de benoeming en het loopbaanbeheer van rechters en aanklagers en de voor hen geldende tuchtregeling. De nationale opleidingsinstelling voor rechters en aanklagers is met haar werkzaamheden begonnen.

Kroatië heeft echter nog onvoldoende prestaties geleverd op het gebied van de aanwerving en benoeming van rechters en openbare aanklagers op basis van uniforme, transparante objectieve en landelijk geldende criteria. Aangezien de DSV en de DOV pas onlangs zijn opgericht, hebben zij nog niet kunnen aantonen in staat te zijn tot verantwoorde zelfregulering.

Kroatië moet ervoor zorgen dat de nieuwe DSV en DOV aantonen dat zij in staat zijn de nieuwe overgangsbepalingen inzake de aanwerving van rechters en aanklagers correct toe te passen. Verder moeten de tuchtprocedures tegen advocaten en rechters beter verlopen.

Afsluitingscriterium 3: Kroatië verbetert de efficiëntie van het justitiële stelsel.

De achterstand bij de afhandeling van rechtszaken door de rechtbanken is in dit verband een belangrijk criterium. In de periode van december 2009 tot december 2010 is de achterstand bij de rechtbanken enigszins verminderd: van 795 722 tot 785 561 rechtszaken (-1,3%). De achterstand aan oude strafrechtelijke zaken is met 10,6% verminderd. Er worden maatregelen genomen om onnodige vertragingen bij rechtszaken terug te dringen, zoals de invoering van nieuwe handhavingmethoden, de aanwerving van meer rechters, gerechtsadviseurs en griffiers bij de zwaarst overbelaste rechtbanken, en maatregelen om rechters te stimuleren oude zaken sneller af te handelen. Er is inmiddels ervaring opgedaan met de uitvoering van de nieuwe procedure voor strafvordering. Dankzij de invoering van een geïntegreerd systeem voor het beheer van rechtszaken bij de meeste rechtbanken heeft Kroatië enige vooruitgang geboekt ten aanzien van de fysieke infrastructuur en de automatisering van de rechtbanken. Kroatië is voortgegaan met het rationaliseren van de gemeentelijke en de strafrechtbanken,

zodat de samengevoegde rechtbanken efficiënt kunnen werken, en heeft een plan goedgekeurd voor het rationaliseren van de provinciale en handelsrechtbanken.

Het aantal achterstallige civiele zaken die al drie jaar of langer in behandeling zijn, is echter met 3,8% gestegen. Er zijn nog onvoldoende prestaties geleverd met de uitvoering van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering. Ook is de achterstand van oude handhavingsbeschikkingen toegenomen. Een aantal grote rechtbanken, zoals die van Zagreb en Split, heeft nog steeds met een grote achterstand te kampen.

Kroatië zal de algemene achterstand verder moeten terugdringen, met name wat betreft oude civiele zaken en handhavingsbeschikkingen. De uitvoering van het wetboek van burgerlijke rechtsvordering moet verbeterd worden om de buitensporige lengte van de civielrechtelijke procedures terug te dringen.

Afsluitingscriterium 4: Kroatië verbetert de behandeling van rechtszaken betreffende oorlogsmisdaden die voor nationale gerechten dienen.

Kroatië heeft goede resultaten geboekt wat betreft de onpartijdige behandeling van rechtszaken betreffende oorlogsmisdaden, door een aantal zaken tegen verdachten van verschillende etnische afkomst af te ronden.

In februari 2011 is een strategie voor het aanpakken van straffeloosheid goedgekeurd. Het actieplan voor de rechterlijke toetsing van verstekzaken is ten uitvoer gelegd. De aanpak op bilateraal en regionaal niveau is voortgezet.

Er is echter nog onvoldoende gedaan aan straffeloosheid in zaken waarbij geen onderzoek is gedaan of vervolging ingesteld, en de nieuwe strategie die correct onderzoek en vervolging van dergelijke misdrijven moet waarborgen, is nog niet ten uitvoer gelegd.

Kroatië moet de nog niet aangevangen nationale rechtszaken met betrekking tot oorlogsmisdrijven aanhangig maken, met name door de nieuwe strategie toe te passen en systematisch gebruik te maken van gespecialiseerde kamers, zodat een overtuigende staat van dienst kan worden opgebouwd.

2.2. Corruptiebestrijding

Afsluitingscriterium 5: Kroatië boekt aanzienlijke resultaten met efficiënte, effectieve en onpartijdige onderzoeken, vervolgingen en vonnissen in zaken betreffende georganiseerde criminaliteit en corruptie op alle niveaus, inclusief corruptie op hoog niveau en in kwetsbare sectoren zoals overheidsopdrachten.

De operationele capaciteit van het bureau voor de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta – USKOK), een gespecialiseerd parket voor zaken in verband met corruptie en georganiseerde misdaad, is versterkt en het optreden van de politie is effectiever geworden. In een aantal zaken betreffende corruptie op hoog niveau is het onderzoek aan de gang of zijn tenlasteleggingen uitgeschreven. Voor een aanzienlijk aantal zaken in verband met georganiseerde misdaad zijn alle fasen van de gerechtelijke procedure doorlopen (onderzoek, vervolging, gerechtelijke uitspraak) en zijn afschrikkende sancties uitgesproken.

Voor de meeste zaken betreffende corruptie op hoog niveau en bij overheidsopdrachten is het stadium van de gerechtelijke uitspraak echter nog niet bereikt. Het is nog niet geheel duidelijk of de rechtbanken voldoende capaciteit hebben om zaken adequaat af te handelen. Van de 436 posten bij het nationale bureau van de politie voor de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (Policijski nacionalni ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta – PNUSKOK) is nog ongeveer 20% niet vervuld. De politie is nog niet volledig gedepolitiseerd en het professionalisme moet worden versterkt.

Kroatië zal moeten aantonen dat het voor een voldoende aantal zaken alle relevante fasen van de procedure (onderzoek, vervolging en gerechtelijke uitspraak) efficiënt kan afhandelen: dit geldt voor corruptie op hoog niveau, corruptie op lokaal niveau en ook voor zaken betreffende overheidsopdrachten en het gerechtelijk apparaat. Effectieve controle van seponering van stafrechtelijk onderzoek door het parket is noodzakelijk. Het PNUSKOK moet verder worden versterkt. De nieuwe politiewet die momenteel wordt opgesteld en die onder meer betrekking heeft op vraagstukken als depolitisering en benoeming op basis van verdiensten, moet worden goedgekeurd. De samenwerking tussen diensten, met inbegrip van de uitwisseling van informatie, moet worden verbeterd.

Afsluitingscriterium 6: Kroatië boekt resultaten met intensievere preventiemaatregelen ter voorkoming van corruptie en belangenconflicten.

In februari 2011 is verbeterde wetgeving goedgekeurd inzake toegang tot informatie, financiering van politieke partijen en belangenconflicten. De commissie belangenconflicten is versterkt met aanvullende middelen. Er wordt gewerkt aan de uitvoering van plannen voor corruptiebestrijding in staatsbedrijven.

Enkele bepalingen van de nieuwe wet moeten echter worden verduidelijkt en in de praktijk beproefd, ook wat de verenigbaarheid met andere wetgeving betreft. De structuren voor de tenuitvoerlegging moeten worden versterkt. Voor de volledige toepassing van de Wet Algemene Bestuurlijke Procedures is nog niet alle noodzakelijke uitvoeringswetgeving vastgesteld. De transparantie en integriteit in het openbaar bestuur moeten verder worden versterkt.

Kroatië zal moeten aantonen dat het de nieuwe wet inzake toegang tot informatie in de praktijk doeltreffend uitvoert, het moet de transparantie bij overheidsopdrachten verbeteren, met name door informatie te publiceren over de daadwerkelijke uitvoering van opdrachten, en het moet alle sectorale wetgeving vaststellen volgens de Wet Algemene Bestuurlijke Procedures. Wat de wet inzake de financiering van politieke partijen betreft, moet Kroatië de regels voor het toezicht op particuliere bijdragen verduidelijken en de nodige bestuurlijke capaciteit voor de toepassing van de wetgeving verschaffen.

2.3. Grondrechten

Afsluitingscriterium 7: Kroatië verbetert de bescherming van minderheden, onder meer via de doeltreffende uitvoering van het grondwettelijk besluit inzake de rechten van nationale minderheden.

De bescherming van minderheden is in het algemeen verbeterd en er zijn maatregelen genomen met het oog op verzoening en grotere verdraagzaamheid onder burgers, alsmede in het kader van de opleiding en de media. Er zijn stappen gezet voor verbetering van het toezicht op de naleving van de werkgelegenheidsbepalingen van het grondwettelijk besluit

inzake de rechten van nationale minderheden. Kroatië heeft een uitgebreide studie verricht naar de ondervertegenwoordiging van minderheden in de overheidssector in het algemeen.

Anders dan het grondwettelijk besluit voorschrijft, is de arbeidsparticipatie van de nationale minderheden niet merkbaar verbeterd. Er is niet gekeken naar de rol die het onderwijs speelt bij de verzoeningsinspanningen. Er moet nog steeds een plan worden opgezet om de tekortkomingen in de overheidssector aan te pakken die door de studie zijn aangewezen.

Kroatië moet voor de lange termijn plannen opzetten, die met statistieken moeten worden ondersteund, om volledig te voldoen aan zijn verplichtingen op grond van het grondwettelijk besluit wat betreft de arbeidsparticipatie van minderheden. Ook moet het land een plan opzetten om de tekortkomingen aan te pakken die zijn aangewezen door de studie inzake de ondervertegenwoordiging van minderheden bij de overheid in het algemeen.

Afsluitingscriterium 8: Kroatië regelt onopgeloste kwesties inzake de terugkeer van vluchtelingen.

Kroatië heeft het actieplan voor de huisvesting van teruggekeerde vluchtelingen en voormalige pachters gedeeltelijk uitgevoerd. Aan de streefcijfers voor 2008 is voldaan. De behandeling van bezwaren tegen de afwijzing van aanvragen voor de herbouw van woningen is verbeterd. Er is vooruitgang geboekt met betrekking tot de wederopbouw van de resterende onroerende goederen.

Het streefcijfer dat in het actieplan is vastgesteld voor 2009, namelijk de oplevering van 2070 woningen, is echter niet gehaald. Van de 1300 beschikbare woningen (62,8%) zijn er slechts 1024 (49,5%) opgeleverd, en 276 nog niet. Er is evenmin vooruitgang geboekt met de huisvesting van succesvolle aanvragers die niet onder het quotum voor 2009 vallen. De achterstand bij de aanvragen voor de wederopbouw van woningen staat nu op 4000 en is niet voldoende aangepakt.

Kroatië zal aan het streefcijfer voor 2009 volledig moeten voldoen en substantiële vooruitgang moeten boeken bij de huisvesting van aanvragers die niet onder dat streefcijfer vallen. De achterstand bij de behandeling van ingediende wederopbouw aanvragen moet worden weggewerkt.

Afsluitingscriterium 9: Kroatië verbetert de bescherming van de mensenrechten.

Het algemene juridische kader voor de bescherming van de mensenrechten is verbeterd, vooral als gevolg van de betere grondwettelijke bepalingen die in juli 2010 zijn goedgekeurd. De inspanningen zijn voortgezet om de politie, de parketten en de rechtbanken beter bekend te maken met de wetgeving inzake mensenrechten. De strategie en het actieplan voor de bescherming en integratie van de Roma worden ten uitvoer gelegd. De vrijheid van meningsuiting wordt geëerbiedigd.

Kroatië heeft de toegang tot de rechter verbeterd, onder meer door maatregelen om te bewerkstelligen dat het administratieve gerechtshof (Upravni sud Republike Hrvatske) op het tijdstip van toetreding volledige rechtsmacht heeft en door ervoor te zorgen dat de wet inzake rechtsbijstand beter wordt uitgevoerd, met name door vereenvoudiging van de procedures en hogere vergoedingen voor advocaten. Kroatië begint resultaten te boeken met de uitvoering van de antidiscriminatie wet en de wet inzake haatdelicten.

De ombudsman dient echter te kunnen beschikken over meer personeel, aangezien hij meer taken (zoals de uitvoering van de antidiscriminatiewet) en bevoegdheden (onder meer bij de preventie van marteling) heeft gekregen zonder dat de daartoe benodigde middelen zijn verstrekt.

Het instituut ombudsman moet verder worden versterkt, met name door de geplande personeelsuitbreiding en begrotingsverhoging uit te voeren, door betere opvolging van de aanbevelingen van de ombudsman en verdere vooruitgang bij de uitvoering van de antidiscriminatiewet en de wet inzake haatdelicten.

2.4. Samenwerking met het Joegoslaviëtribunaal

Afsluitingscriterium 10: Volledige medewerking met het Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië (ICTY) overeenkomstig het onderhandelingskader dat op 3 oktober 2005 door de Raad is goedgekeurd, blijft een vereiste voor de vorderingen van Kroatië gedurende het gehele toetredingsproces, ook voor de voorlopige afsluiting van dit hoofdstuk.

Op verzoek van de aanklager van het Joegoslaviëtribunaal zoekt de interdepartementale taskforce van de Kroatische regering naar nieuwe mogelijkheden voor onderzoek naar de plaats waar de zoekgeraakte artilleriedocumenten zich bevinden of wat er mee is gebeurd. De aanklager zal in mei 2011 opnieuw verslag uitbrengen aan de VN-Veiligheidsraad.

3. CONCLUSIE

Kroatië heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van justitie en de grondrechten. Er moet echter nog meer werk worden verricht, met name om een overtuigende staat van dienst op te bouwen op het gebied van justitie en de bestrijding van corruptie, de straffeloosheid voor oorlogsmisdrijven aan te pakken en de problemen in verband met de terugkeer van vluchtelingen op te lossen.

Derhalve:

- moedigt de Commissie Kroatië aan zijn inspanningen te verdubbelen om te voldoen aan alle afsluitingscriteria voor hoofdstuk 23 die zijn vastgesteld in de openingsonderhandelingspositie van de EU van juni 2010, en met name de in deze mededeling aangekaarte nog resterende problemen op te lossen;
- zal de Commissie de vorderingen van Kroatië nauwlettend blijven volgen en Kroatië met technische expertise en financiële bijstand blijven steunen om het land in staat te stellen aan de criteria van dit hoofdstuk te voldoen.

Wanneer de Commissie heeft vastgesteld dat Kroatië aan alle afsluitingscriteria heeft voldaan, zal zij een verslag inzake de afsluitingscriteria en een slotpositie van de EU opstellen en bij de Raad indienen volgens de daartoe vastgestelde procedures.