



Euroopan unionin  
neuvosto

Bryssel, 19. syyskuuta 2022  
(OR. en)

12551/22

---

---

Toimielinten välinen asia:  
2022/0295 (NLE)

---

---

FIN 931  
RESPR 27  
CADREFIN 139  
POLGEN 122

## EHDOTUS

---

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	18. syyskuuta 2022
Vastaanottaja:	Neuvoston pääsihteeristö
Kom:n asiak. nro:	COM(2022) 485 final
Asia:	Ehdotus NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS toimenpiteistä unionin talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta Unkarissa

---

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 485 final.

---

Liite: COM(2022) 485 final



Bryssel 18.9.2022  
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Ehdotus

## **NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS**

**toimenpiteistä unionin talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden  
rikkomiselta Unkarissa**

## PERUSTELUT

### 1. EHDOTUKSEN TAUSTA

- (1) Yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16 päivänä joulukuuta 2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092<sup>1</sup>, jäljempänä 'ehdollisuusasetus', 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "[a]sianmukaisia toimenpiteitä on toteutettava, jos 6 artiklan mukaisesti on osoitettu, että oikeusvaltion periaatteiden rikkominen jäsenvaltiossa vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen riittävän suoraan".
- (2) Ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että "[j]os komissio toteaa, että sillä on perusteltu syy katsoa, että 4 artiklassa säädetyt edellytykset täytyvät, se lähettää asianomaiselle jäsenvaltiolle kirjallisen ilmoituksen, jossa esitetään komission havaintojen perusteena olevat tosiseikat ja erityiset perusteet, ellei se katso voivansa suojata unionin talousarviota tehokkaammin muiden unionin lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen avulla".
- (3) Ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 9 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jos komissio katsoo, että 4 artiklan edellytykset täytyvät ja että jäsenvaltion 5 kohdan nojalla mahdollisesti ehdottamalla korjaavilla toimenpiteillä ei ratkaista riittävällä tavalla komission ilmoituksessa esitettyjä havaintoja, se antaa neuvostolle ehdotuksen täytäntöönpanopäätökseksi asianmukaisista toimenpiteistä kuukauden kuluessa jäsenvaltion huomautusten vastaanottamisesta tai, jos huomautuksia ei ole esitetty, ilman aiheutonta viivytystä ja joka tapauksessa kuukauden kuluessa [...] säädetyistä määräajasta".
- (4) Komissio lähetti 24. marraskuuta 2021 Unkarille ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisen tietopyynnön, johon Unkarin viranomaiset vastasivat 27. tammikuuta 2022.
- (5) Komissio lähetti 27. huhtikuuta 2022 Unkarille ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 1 kohdan nojalla kirjallisen ilmoituksen, jäljempänä 'ilmoitus'. Ilmoituksessa esitettiin komission havainnot useista julkisten hankintojen järjestelmään Unkarissa liittyvistä kysymyksistä, mukaan lukien systeemiset sääntöjenvastaisuudet, puutteet ja heikkoudet julkisissa hankintamenettelyissä; sellaisten tarjouskilpailumenettelyjen suuri määrä, joissa on mukana vain yksi tarjoaja, ja vähäinen kilpailu hankintamenettelyissä; puitesopimusten käyttöön liittyvät ongelmat; eturistiriitojen havaitsemiseen, ehkäisemiseen ja korjaamiseen liittyvät ongelmat; huolenaiheet, jotka liittyvät siihen, että yleishyödylliset säätitöt käyttävät unionin varoja. Nämä kysymykset ja niiden toistuminen osoittavat, että Unkarin viranomaiset ovat järjestelmällisesti kyvyttömiä tai haluttomia taikka epäonnistuneet estämään sellaiset päätökset, jotka julkisten hankintojen ja eturistiriitojen osalta ovat sovellettavan lainsäädännön vastaisia, ja torjumaan näin riittävästi korruptioriskejä. Ne rikkovat oikeusvaltion periaatetta, erityisesti oikeusvarmuuden ja toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon periaatteita, ja herättävät huolta vallanjaon suhteen. Lisäksi ilmoituksessa esitettiin havainnot, jotka koskevat tutkintaa ja syytteesenpanoa sekä korruptiontorjuntakehystä: ongelmia liittyy myös väitettyä rikollista toimintaa koskevan tehokkaan tutkinnan ja syytteesenpanon rajoituksiin,

<sup>1</sup> EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 1.

syyttäjälaitoksen organisointiin sekä toimivan ja tehokkaan korrupTIONtorjuntakehyksen puuttumiseen. Myös nämä seikat rikkovat oikeusvaltion periaatteita erityisesti oikeusvarmuuden, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon ja tehokkaan oikeussuojan osalta. Kuten ilmoituksessa todetaan, nämä rikkomiset vaikuttavat tai uhkaavat vakavasti vaikuttaa unionin taloudellisiin etuihin, ja muut unionin lainsäädännössä vahvistetut menettelyt eivät mahdollistaisi unionin taloudellisten etujen suojelua tuloksellisemmin kuin ehdollisuusasetus. Ilmoituksessa komissio myös pyysi Unkaria toimittamaan vastauksessaan tietopyyntöön eräitä tietoja niistä tosiseikoista ja perusteista, joihin komissio oli perustanut havaintonsa. Lisäksi esitettiin kysymyksiä asiaan mahdollisesti liittyvistä ongelmista, jotka koskevat oikeuslaitoksen riippumattomuutta. Komissio antoi ilmoituksessa Unkarin viranomaisille kaksi kuukautta aikaa esittää huomautuksensa.

- (6) Unkari vastasi ilmoitukseen 27. kesäkuuta 2022, jäljempänä 'ensimmäinen vastaus'. Unkarin oikeusministeri toimitti 30. kesäkuuta ja 5. heinäkuuta 2022 päivätyillä kirjeillä lisätietoja ensimmäisen vastauksen täydentämiseksi. Lisäksi Unkari lähetti 19. heinäkuuta 2022 täydentävän kirjeen, jossa ehdotettiin useita korjaavia toimenpiteitä ilmoituksessa esitettyjen havaintojen ratkaisemiseksi. Niitä ei kuitenkaan voitu ottaa huomioon ensimmäisen vastauksen arvioinnissa, koska ne toimitettiin prosessin erittäin myöhäisessä vaiheessa, juuri ennen kuin komission oli tarkoitus hyväksyä menettelyn seuraava vaihe. Komissio otti huomioon kaikki täydentävissä kirjeissä esitetyt merkitykselliset seikat ehdollisuusasetuksessa säädetyn menettelyn seuraavan vaiheen aikana jäsenvaltioiden kanssa tehtävän vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti.
- (7) Komissio katsoi, että ensimmäinen vastaus tai 30. kesäkuuta ja 5. heinäkuuta 2022 lähetetyt täydentävät kirjeet eivät sisältäneet riittäviä korjaavia toimenpiteitä, joista olisi annettu asianmukaiset sitoumukset ehdollisuusasetuksen puitteissa.
- (8) Komissio lähetti ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 7 kohdan mukaisesti Unkarille 20. heinäkuuta 2022 kirjeen, jäljempänä 'aiekirje', ilmoittaakseen jäsenvaltiolle ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 6 kohdan mukaisesta arvioinnistaan ja toimenpiteistä, joita se aikoi ehdottaa neuvoston hyväksyttäväksi mainitun asetuksen 6 artiklan 9 kohdan mukaisesti, koska Unkari ei ollut toteuttanut riittäviä korjaavia toimenpiteitä. Näin ollen Unkaria kehoitettiin ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 7 kohdan mukaisesti toimittamaan erityisesti ehdotettujen toimenpiteiden oikeasuhteisuutta koskevat huomautuksensa kuukauden kuluessa.
- (9) Unkari vastasi aiekirjeeseen 22. elokuuta 2022, jäljempänä 'toinen vastaus', ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 7 kohdassa asetetussa kuukauden määräajassa.
- (10) Toisessa vastauksessaan Unkari toisti ensimmäisessä vastauksessaan esittämänsä argumentit ja kritisoi tapaa, jolla menettely oli toteutettu. Se kiisti aiekirjeessä suunniteltujen toimenpiteiden oikeasuhteisuuden. Samaan aikaan Unkari esitti 17 korjaavaa toimenpidettä. Tämän jälkeen on käyty komission ja Unkarin viranomaisten välisiä teknisiä neuvotteluja yksiköiden tasolla jäsenvaltioiden kanssa tehtävän vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti. Unkari lähetti komissiolle 13. syyskuuta 2022 kirjeen, jäljempänä 'syyskuun kirje', jossa se esitti selvennyksiä ja antoi lisäsitoumuksia ehdotettujen korjaavien toimenpiteiden yhteydessä.

## 2. OIKEUSVALTION PERIAATTEIDEN RIKKOMISEEN VIITTAAVAT ONGELMAT

### 2.1. Systemiset sääntöjenvastaisuudet, puutteet ja heikkoudet julkisissa hankintamenettelyissä

#### 2.1.1. *Komission havainnot*

- (11) Komissio katsoi ilmoituksessa ja vahvisti aiekirjeessä, että Unkarin julkisissa hankintamenettelyissä on systeemisiä sääntöjenvastaisuuksia, puutteita ja heikkouksia. Tällaisia sääntöjenvastaisuuksia on havaittu komission yksiköiden toteuttamissa peräkkäisissä tarkastuksissa, joita on tehty sekä ohjelmakauden 2007–2013 että ohjelmakauden 2014–2020 osalta, sekä useissa Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksissa, joiden pohjalta on annettu huomattavia rahamääriä koskevia taloudellisia perintäsuosituksia. Koska sääntöjenvastaisuudet ovat luonteeltaan systeemisiä ja toistuvia ja kun otetaan huomioon muun muassa päätettyjen rahoitusoikaisujen laajuus, komissio katsoi, että sillä oli perusteltu syy todeta, että ehdollisuusasetuksen 4 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät.
- (12) Lisäksi käytettävissä olevat tiedot osoittavat, että epätavallisen suuri osuus sopimuksista on tehty sellaisissa julkisissa hankintamenettelyissä, joissa on ollut mukana vain yksi tarjoaja, että sopimuksia on tehty tiettyjen yritysten kanssa, jotka ovat vähitellen vallanneet suuria osuuksia markkinoista, ja että puitesopimusten tekemisessä on esiintynyt vakavia puutteita. Komissio katsoi näiden seikkojen olevan osoitus läpinäkyvyyteen ja kilpailuun kohdistuvasta selkeästä uhkasta, joka vaarantaa asianomaisissa menettelyissä käytettyjen unionin varojen moitteettoman hoidon, sekä osoittavan tietyissä olosuhteissa suurentunutta korruption ja eturistiriitojen uhkaa.
- (13) Lisäksi komissio viittasi yksiköidensä havaitsemiin vakaviin puutteisiin, jotka koskivat tiettyihin puitesopimuksiin liittyviä julkisia hankintoja, ja totesi, että tuleviin puitesopimuksiin liittyy vakavia huolenaiheita.

#### 2.1.2. *Unkarin huomautukset*

- (14) Unkari esitti kuvauksen julkisia hankintoja koskevasta lainsäädännöstään ja käytännöstään. Unkari huomautti, että sen julkisten hankintojen järjestelmä on sen mielestä sekä toimiva että julkisia hankintoja koskevien Euroopan unionin direktiivien mukainen. Tältä osin Unkari viittasi tiettyihin julkisista hankinnoista vuonna 2015 annetun lain CXLIII, sellaisena kuin se on muutettuna komission yksiköiden tarkastusten jälkeen, säännöksiin, useisiin tämän julkisia hankintoja koskevan järjestelmän osiin sekä toimiin, joita se on viime vuosina toteuttanut kilpailun edistämiseksi ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi.<sup>2</sup> Tämän perusteella Unkari väitti, että sen julkisia hankintoja koskeva käytäntö vastaisi nyt Euroopan unionin vaatimuksia, jotka koskevat sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä ja havaitsemista julkisissa hankinnoissa.
- (15) Komission mainitsemien sääntöjenvastaisuuksien osalta Unkari väitti, että asianomaiset rahoitusoikaisut liittyivät vain osittain julkisten hankintojen

---

<sup>2</sup> Unkari viittasi i) julkisia hankintoja koskevan lain muuttamiseen vuonna 2018 annetulla lailla LXXXIII, jolla poistettiin alihankintaa koskeva aiempi rajoitus, ii) julkisia hankintoja valvovan osaston (DPPC) henkilöstön lisäämiseen ja sisäisen koulutusjärjestelmän toimintaan, iii) DPPC:n sisäisten menettelyjen ja valvontakäytäntöjen parantamiseen ja ohjeiden antamiseen hankintaviranomaisten toimijoille ja iv) tiettyjen unionin varojen käyttöä koskevien sääntöjen tarkistamiseen.

heikkouksiin ja että tarkastuksissa havaitut puutteet eivät olleet luonteeltaan systeemisiä eivätkä johtaneet maksuajan kulumisen tai maksujen keskeyttämiseen.

- (16) Lisäksi Unkari väitti, että koska ehdollisuusasetusta sovelletaan vasta 1. tammikuuta 2021 alkaen, ennen kyseistä päivää havaittujen väitettyjen sääntöjenvastaisuuksien ei voida katsoa johtuvan kyseisen asetuksen mukaisten oikeusvaltion periaatteiden rikkomisesta. Unkari väitti myös, että sen osoittamiseksi, että komission yksiköiden tarkastuksissa havaitut systeemiset puutteet ja sääntöjenvastaisuudet rikkovat oikeusvaltion periaatteita ehdollisuusasetuksen 2 artiklan a alakohdassa, luettuna yhdessä 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan kanssa, tarkoitettulla tavalla, on myös osoitettava, että asianomaisten viranomaisten tai elinten päätöksiin ei voida kohdistaa tehokasta oikeudellista valvontaa.<sup>3</sup>
- (17) Unkarin mukaan se, että sellaisten unionin varoja sisältävien julkisten hankintamenettelyjen osuus, joihin liittyy vain yksi tarjous, on pienempi kuin vastaavien kansallisia varoja sisältävien menettelyjen osuus, osoittaa, että Unkarin valvontajärjestelmä pystyy unionin varojen yhteydessä tehokkaasti torjumaan julkisten hankintojen vähäisen kilpailun taustalla olevia tekijöitä.
- (18) Unkari kiistää myös niissä selvityksissä<sup>4</sup> hyödynnettyjen taustatietojen ja menetelmän oikeellisuuden ja luotettavuuden, jotka koskevat kilpailun intensiteettiä julkisissa hankinnoissa ja sopimusten keskittämistä pienelle määrälle yrityksiä ja jotka komissio mainitsee ilmoituksessa ja aiekirjeessä.
- (19) Puitesopimusten osalta Unkari väitti, että kilpailu on voimakasta. Tarjousmenettely suoritetaan kahdessa vaiheessa, jotta sopimus voidaan tehdä tuloksellisesti: ensin tarjoajat kilpailevat oikeudesta osallistua puitesopimukseen, ja jos erillissopimuksia tehdään kilpailun uudelleen avaamisen jälkeen, talouden toimijoiden välillä syntyy jälleen markkinakilpailua. Unkarin mukaan keskushallinnon tasolla ei ole tehty päätöstä, jossa mitään tahoja vaadittaisiin soveltamaan puitesopimuksia nykyisen monivuotisen rahoituskehityksen aikana.

### 2.1.3. *Komission arviointi*

- (20) Vaikka Unkari on tehnyt joitakin muutoksia lainsäädäntöönsä ja julkisia hankintoja koskevan järjestelmän hallinnointiin, nämä muutokset eivät saatavilla olevien tietojen perusteella näytä parantaneen julkisten hankintamenettelyjen tuloksia käytännössä. Viime vuosina toteutetuista toimista huolimatta riittävää läpinäkyvyyttä ei ole vielä saavutettu eikä vaikuttavaa ja tehokasta ulkoista valvontaa, joka on yksi läpinäkyvyyden tavoitteista, voida toteuttaa tosiasiallisesti.
- (21) Toisin kuin Unkari väitti, kauden 2014–2020 osalta vaaditut rahoitusoikaisut liittyivät pääasiassa julkisten hankintojen hallinnoinnin systeemiin heikkouksiin, kuten asiaa koskevien tarkastusten tulokset osoittavat. Nämä rahoitusoikaisut olivat suurimmat kaikista unionin jäsenvaltioista kyseisenä ajanjaksona<sup>5</sup>, mitä Unkari ei kiistänyt. Lisäksi tarkastukset liittyivät myös hallinto- ja valvontajärjestelmän

<sup>3</sup> Unkarin näkemyksen mukaan tämä perustuisi Euroopan unionin tuomioistuimen, jäljempänä 'tuomioistuin', asiassa C-157/21 antaman tuomion 325 kohtaan.

<sup>4</sup> *New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April*, Flash Report 2020:1, toukokuu 2020; Corruption Research Center Budapest, [https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020\\_hpp\\_0520\\_flash\\_report\\_1\\_200526\\_.pdf](https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_hpp_0520_flash_report_1_200526_.pdf)

<sup>5</sup> Unkaria koskeva vuoden 2020 maaraportti, Bryssel, 26.2.2020, SWD(2020) 516 final, s. 43, saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>

toimintaan julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamisen varmistamiseksi. Näin ollen ne koskivat systeemisiä kysymyksiä.<sup>6</sup> Komissio ei voi olla samaa mieltä Unkarin väitteestä, jonka mukaan se, että maksuajan kulumista tai maksuja ei keskeytetty, tarkoittaisi, että komissio ei harkinnut vakavan puutteen olemassaoloa. Tältä osin on syytä muistuttaa, että jopa riski, joka ylittää 5 prosenttia menoista, eli vastaa ensimmäistä delegoidussa asetuksessa<sup>7</sup> vahvistettua kiinteämääräistä rahoitusoikaisua, voi liittyä vakavaan puutteeseen. Vakavaa puutetta hallinto- ja valvontajärjestelmässä ei määritellä pelkästään määrällisten kynnyksarvojen perusteella vaan myös ja erityisesti tässä tapauksessa suhteessa sellaisten sovellettavissa säännöissä vahvistettujen keskeisten vaatimusten tai niiden yhdistelmän rikkomiseen, joilla voi olla systeemisiä vaikutuksia.

- (22) Mitä tulee ehdollisuusasetuksen ajalliseen soveltamisalaan, ennen 1. tammikuuta 2021 todetut oikeusvaltion periaatteiden järjestelmälliset rikkomiset, joita ei ole korjattu ja jotka ovat toistuvia ja jatkuvat kyseisen päivämäärän jälkeen, voivat kuulua ehdollisuusasetuksen soveltamisalaan, kun otetaan huomioon rikkomisten systeeminen ja toistuva tai jatkuva luonne sekä jatkuva vakava uhka, joka niistä aiheutuu unionin talousarvion moitteettomalle varainhoidolle ja unionin taloudellisten etujen suojaamiselle 1. tammikuuta 2021 jälkeen.
- (23) Komissio ei voi olla samaa mieltä Unkarin väitteestä, jonka mukaan systeemiset puutteet ja sääntöjenvastaisuudet voivat olla ehdollisuusasetuksessa tarkoitettuja oikeusvaltion periaatteiden rikkomisia vain, jos asianomaisten viranomaisten tai elinten päätöksiin ei voida kohdistaa tehokasta oikeudellista valvontaa. Ehdollisuusasetuksesta käy selvästi ilmi, että kaikki komission havaitsemat systeemiset puutteet ja sääntöjenvastaisuudet, jotka viittaavat oikeusvaltion periaatteiden rikkomiseen, ovat itsenäisiä ja voivat kuulua ehdollisuusasetuksen soveltamisalaan. Näin ollen mikään tilanne, joka viittaisi oikeusvaltion periaatteiden rikkomiseen, ei edellytä lisäehtoa, joka olisi otettava huomioon ehdollisuusasetuksen nojalla.<sup>8</sup>
- (24) Komissio ei voi myöskään olla samaa mieltä Unkarin väitteestä, että koska sellaisten unionin varoja sisältävien julkisten hankintamenettelyjen osuus, joissa on mukana vain yksi tarjoaja, vaikuttaa olevan pienempi kuin vastaavien kansallisia varoja sisältävien menettelyjen osuus, on katsottava, että unionin varojen yhteydessä käytettävä Unkarin valvontajärjestelmä pystyy tehokkaasti torjumaan julkisten hankintojen vähäisen kilpailun taustalla olevia tekijöitä. Se, että sellaisten menettelyjen osuus, joissa on saatu vain yksi tarjous, on pienempi unionin varoja sisältävissä hankinnoissa kuin kansallisia varoja sisältävissä hankinnoissa, ei sinänsä tarkoita sitä, että unionin varoja sisältävien hankintojen valvonta toimisi asianmukaisesti. Tämä näkyy myös Unkarin vuoden 2022 kansallista

<sup>6</sup> Erityisesti ilmoituksen alaviitteissä 10 ja 13 mainittu tarkastus REGC214HU0068 oli ennalta ehkäisevä järjestelmätarkastus.

<sup>7</sup> Komission delegoitu asetus (EU) N:o 480/2014, annettu 3 päivänä maaliskuuta 2014, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä sekä Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yleisistä säännöksistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1303/2013 täydentämisestä (EUVL L 138, 13.5.2014, s. 5).

<sup>8</sup> Tuomioistuimien ei asiassa C-157/21 antamansa tuomion 325 kohdassa aseta lisäehtoja minkäänlaiselle ehdollisuusasetuksessa tarkoitettulle oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselle vaan ainoastaan selventää oikeusvaltioperiaatteen yleisen käsitteen osatekijöitä.

uudistusohjelmaa koskevassa neuvoston suosituksessa, jossa vahvistetaan, että nämä kysymykset ovat edelleen ajankohtaisia tulevaisuudessa.<sup>9</sup><sup>10</sup>

- (25) Unkari ei toimittanut näyttöä hankintajärjestelmän viimeaikaisista parannuksista (erityisesti läpinäkyvyyden, kilpailun intensiteetin ja eturistiriitoja koskevien tarkastusten osalta). Komission käytettävissä olevat tiedot osoittavat paitsi hankintasopimusten yhä suurempaa keskittymistä myös sellaisten yritysten voittomahdollisuuksien kasvua, joilla voidaan katsoa olevan poliittisia yhteyksiä Unkarin hallitsevaa puoluetta edustaviin toimijoihin (yritykset, joilla on poliittisia yhteyksiä). Budjettipääosasto teetti tutkimuksen, jossa esitettiin tilastollinen empiirinen analyysi yli 270 000 Unkarissa vuosina 2005–2021 tehdystä hankintasopimuksesta.<sup>11</sup> Tutkimus osoittaa, että vuosina 2005–2010 tehtiin (kansallisesti tai EU:n varoilla rahoitettuja) hankintasopimuksia 1,5–2,1 kertaa todennäköisemmin sellaisten yritysten kanssa, joilla voidaan katsoa olevan poliittisia yhteyksiä, kuin sellaisten yritysten kanssa, joilla ei katsota olevan poliittisia yhteyksiä. Ero kasvoi merkittävästi vuosina 2011–2021. Kun otetaan huomioon ainoastaan EU:n rahoittamat sopimukset vuoden 2011 jälkeiseltä ajalta, sellaiset yritykset, joilla voidaan katsoa olevan poliittisia yhteyksiä, onnistuivat tarjouskilpailussa 3,3–4,4 kertaa todennäköisemmin kuin sellaiset yritykset, joilla ei katsota olevan poliittisia yhteyksiä. Kun otetaan huomioon sekä kansallisesti että EU:n varoista rahoitetut sopimukset, sellaiset yritykset, joilla voidaan katsoa olevan poliittisia yhteyksiä, tekivät samalla ajanjaksolla 2,5–3 kertaa todennäköisemmin hankintasopimuksen kuin sellaiset yritykset, joilla ei katsota olevan poliittisia yhteyksiä. Tutkimuksessa todetaan, että joidenkin sellaisten yritysten osalta, joilla voidaan katsoa olevan poliittisia yhteyksiä, tällaiset suorat tai välilliset poliittiset yhteydet lisäävät ratkaisevalla tavalla sekä niiden todennäköisyyttä menestyä tarjouskilpailuissa verrattuna yrityksiin, joilla ei katsota olevan poliittisia yhteyksiä, että niiden mahdollisuuksia tehdä sopimuksia, joiden kokonaisarvo on suurempi. Lisäksi tutkimus osoittaa, että vaikutus on sitä suurempi, mitä lähempänä talouden toimija on hallitsevaa puoluetta. Joissakin tapauksissa sellaisten yritysten todennäköisyys saada hankintasopimus, joilla voidaan katsoa olevan poliittisia yhteyksiä, oli arviolta jopa 130 prosenttia suurempi kuin sellaisten yritysten, joilla ei katsota olevan poliittisia yhteyksiä vuoden 2011 jälkeen. Nämä tiedot osoittavat, että

<sup>9</sup> Neuvoston suositus Unkarin vuoden 2022 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Unkarin vuoden 2022 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, 30 kohta ja suositus 4, saatavilla osoitteessa <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/fi/pdf>: ”Julkisten hankintojen markkinat ovat edelleen alttiita kilpailunvastaisille käytännöille. Sellaisissa menettelyissä tehtyjen sopimusten osuus, joissa oli vain yksi tarjoaja, on edelleen unionin suurimpia. [...] Hallitus asetti itselleen helmikuussa 2021 kunnianhimoisen tavoitteen vähentää sellaisten julkisten hankintamenettelyjen osuutta, joissa on vain yksi tarjoaja, alle 15 prosenttiin, mutta ei asettanut tavoitteen saavuttamiselle aikataulua.” (Suositus 4 ”tehostaa kilpailua julkisten hankintojen alalla”, korostus lisätty).

<sup>10</sup> Ks. myös julkisista hankinnoista vastaavan viranomaisen raportti julkisista hankinnoista Unkarissa – Public Procurement Authority (2021), *Flash Report: Hungarian Public Procurement in Numbers*. Vuodesta 2018 lähtien sellaisten tarjousmenettelyjen kokonaismäärä, joihin tulee vain yksi tarjous, on lisääntynyt huolestuttavasti. Raportti on saatavilla osoitteessa [https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH\\_REPORT-2021.pdf](https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf)

<sup>11</sup> *Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021*, Corruption Research Center Budapest. Tutkimus lähetettiin Unkarille erikseen tiedoksi.

kasvusuuntaus jatkuu, ja ne sisältävät vuotta 2021 koskevat tiedot. Havainnoille saatiin tukea tarkasteltaessa eräitä tarjouskilpailuja koskevia tietoja. Niissä oli kyse joidenkin sellaisten yritysten kanssa tehdyistä sopimuksista, joilla voidaan katsoa olevan poliittisia yhteyksiä. Lisäksi kerättiin raportteja matkailun, viestinnän ja urheilun aloilla toimivilta tiedotusvälineiltä ja sidosryhmiltä. Ne viittasivat samaan suuntaan.

- (26) Puitesopimusten osalta komissio toteaa, että puitesopimuksen luonteesta seuraa, että kun tällainen sopimus on allekirjoitettu, yritykset, jotka eivät osallistuneet sopimuksen tekemiseksi alun perin käynnistettyyn prosessiin, eivät voi tehdä tarjouksia. Kun siis otetaan huomioon komission yksiköiden toteuttamissa tarkastuksissa todetut huomattavat sääntöjenvastaisuudet tällaisten sopimusten julkisia hankintoja koskevissa menettelyissä, tietotekniikka-alan kaltaisilla aloilla suunniteltujen puitesopimusten kattamat huomattavat määrät ja sopimusten pitkä kesto, on hyvin todennäköistä, että kaikki sopimukset, joihin liittyy unionin varoja kyseisellä alalla kaudella 2021–2027, tehdään vain tiettyjen sellaisten yritysten kanssa, jotka ovat ryhmittyneet liittoumiksi, jotka osallistuvat kuhunkin eri sopimukseen.

## **2.2. Eturistiriitojen havaitseminen, ehkäisy ja korjaaminen; yleishyödyllisiin säätiöihin liittyvät huolenaiheet**

### *2.2.1. Komission havainnot*

- (27) Komissio toi esiin huolensa Unkarin kyvystä parantaa unionin varojen käyttöön liittyviä eturistiriitoja koskevia tarkastuksia erityisten tietoteknisten välineiden, kuten Arachnen (eli komission jäsenvaltioiden käyttöön antaman yhteisen tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineen) avulla. Tämä johtuu kyseisten välineiden ominaisuuksista ja Unkarin viranomaisten niihin analysointia varten lataamista tiedoista.
- (28) Komissio ilmaisi huolensa myös siitä, että yleishyödyllisiin säätiöihin ei sovelleta EU:n julkisia hankintoja koskevien direktiivien sääntöjä. Se ilmaisi myös huolensa yleishyödyllisten säätiöiden eturistiriitoihin ja läpinäkyvyyteen liittyvistä kysymyksistä, mukaan lukien nimenomainen oikeudellinen poikkeus, jonka mukaan näiden säätiöiden johtokuntien jäseniin ei sovelleta eturistiriitoja koskevia vaatimuksia, sekä se, että eturistiriitoja koskevia sääntöjä ei sovelleta parlamentin jäseniin, valtiosuhteisiin eikä muihin hallituksen virkamiehiin, jotka voivat toimia samanaikaisesti tällaisten säätiöiden johtokunnan jäseninä.

### *2.2.2. Unkarin huomautukset*

- (29) Eturistiriitoja koskevien tarkastusten osalta Unkari ei toimittanut komission pyytämiä tietoja vaan ilmoitti lähettävänsä säännöllisesti tietoja Arachneen ja käyttävänsä sitä myös jossain määrin, mutta muistutti, että Arachnen käyttö ei ole EU:n lainsäädännön nojalla pakollista. Se kiisti Arachnen hyödyllisyyden ja väitti, että Unkarin tietojärjestelmä (FAIR EUPR) on tehokkaampi, mutta viittasi elpymis- ja palautumissuunnitelmaansa koskeviin käynnissä oleviin neuvotteluihin siltä osin kuin se on sitoutunut Arachnen laajaan käyttöön tässä suhteessa.
- (30) Mitä tulee julkisia hankintoja koskevien sääntöjen sovellettavuuteen yleishyödyllisiin säätiöihin, Unkari totesi, että tällaiset huolenaiheet ovat vain teoreettisia, koska kyseisiä säätiöitä pidetään jo nykyisin sovellettavissa julkisia hankintoja koskevissa säännöissä (ja erityisesti Unkarin julkisia hankintoja koskevassa laissa) tarkoitettuina ”hankintaviranomaisina”. Unkari kommentoi eturistiriitoja koskevia vaatimuksia

kyseisten säätiöiden johtokuntien jäsenten osalta ja väittää, että komission huolenaiheet ovat pelkkä oletus, vaikka se toisaalta ilmoittaa selvästi, että tällaisten säätiöiden johtokuntien jäsenet on nimenomaisesti suljettu eturistiriitasääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi Unkari viittasi useisiin poissulkemista ja eturistiriitoja koskeviin sääntöihin, jotka väitetysti sisältyvät kaikkien näiden yhteisöjen yhtiöjärjestykseen.

### 2.2.3. *Komission arviointi*

- (31) Unkarin Arachnea koskevien väitteiden osalta komissio toteaa yksiköidensä päätelleen vuoden 2016 ennaltaehkäisevän järjestelmätarkastuksen<sup>12</sup> jatkotoimena, että Unkarin FAIR EUPR -tietojärjestelmällä ei voida katsoa olevan Arachnen kanssa vastaavia toimintoja ja että Unkarin viranomaisten lataamat tiedot eivät sisällä tiettyjä tietoluokkia<sup>13</sup>, jotka ovat tarpeen riskitestitoimintojen kannalta.
- (32) Komissio katsoo, että vaikka yleishyödyllisiä säätiöitä voitaisiin pitää hankintaviranomaisina, koska ne täyttävät direktiivin 2014/24/EU<sup>14</sup> 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan vaatimukset, tämä ei tarkoita, että niitä pidettäisiin hankintaviranomaisina kaikissa tapauksissa. Kun otetaan huomioon johtokunnan jäsenten nimittämistä koskevat säännöt, direktiivissä asetetusta valtion valvontaa koskevasta kriteeristä voi olla epävarmuutta, kun taas valtion rahoituksen 50 prosentin osuutta koskevaa kynnysarvoa ei välttämättä aina sovelleta. Sen vuoksi yleishyödyllisiä säätiöitä ei pidetä kaikissa tapauksissa julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä tarkoitettuina hankintaviranomaisina.
- (33) Yleishyödyllisten säätiöiden eturistiriitoihin ja läpinäkyvyyteen liittyvien kysymysten osalta Unkari ei esittänyt mitään perusteluja nimenomaiselle oikeudelliselle poikkeukselle, jonka nojalla säätiöiden johtokuntien jäseniin ei sovelleta eturistiriitoja koskevia vaatimuksia. Unkari ei myöskään toimittanut yksityiskohtaisempia tietoja näistä yhtiöjärjestyksistä (esimerkiksi siitä, onko nämä säännökset tarkoitus sisällyttää lailla kaikkien yleishyödyllisten säätiöiden yhtiöjärjestykseen), eikä se toimittanut näyttöä mahdollisesta yleishyödyllisten säätiöiden johtokuntien jäsenten eturistiriitojen valvonnasta, jota oli erikseen pyydetty. Komissio toteaa tältä osin, että sellaisten yksityisoikeudellisten yhteisöjen perustaminen, joille valtio on lahjoittanut merkittävää julkista omaisuutta, saattaa merkitä sitä, ettei kyseisten yhteisöjen toimintaan ja hallintoon kohdisteta julkista valvontaa. Erityisesti sen jälkeen, kun perustajan oikeudet on siirretty toimivaltaiselta ministeriltä johtokunnalle, valtio näyttää menettävän kaiken määräysvallan näissä säätiöissä. Lisäksi komissio toteaa vuoden 2022 oikeusvaltiokertomuksessa, että eturistiriitoja koskevia sääntöjä ei sovelleta parlamentin jäseniin, valtiosihteereihin ja muihin hallituksen virkamiehiin, jotka toimivat samanaikaisesti yleishyödyllisten säätiöiden johtokunnan jäseninä, vaikka nämä yhteisöt saavat merkittävää julkista rahoitusta, mikä lisää korruptionriskiä.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Tarkastus koski taloudellisen kehityksen ja innovoinnin toimenpideohjelmaa.

<sup>13</sup> Esim. toimittaja- ja sopimustaso.

<sup>14</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65).

<sup>15</sup> Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja, oikeusvaltiotilannetta Unkarissa käsittelevä luku: 2022 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, Accompanying the document to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2022 Rule of Law

### 3. TUTKINTAAN, SYYTETOIMIIN JA KORRUPTIONTORJUNTAKEHYKSEEN LIITTYVÄT LISÄPERUSTEET

#### 3.1. Tutkinta ja syytetoimet

##### 3.1.1. Komission havainnot

(34) Ilmoituksessa ja aiekirjeessä tuotiin esiin vakava uhka, että tutkinta- ja syytetoimien asianmukainen toteutuminen voi heiketä tapauksissa, joissa on kyse unionin varoista. Syitä ovat vallan keskittyminen ylimmän syyttäjän virastolle, syyttäjälaitoksen tiukan hierarkkinen organisaatio, se, ettei asioiden antaminen tai siirtäminen tietyn tahon käsiteltäväksi edellytä perusteluja, sääntöjen puuttuminen sellaisten mielivaltaisten päätösten estämiseksi, jotka voisivat haitata asianmukaista tutkinta- ja syytetoimintaa, sekä se, ettei tutkintaviranomaisten tai syyttäjälaitoksen päätöksiä olla jatkamatta asian käsittelyä ole alistettu oikeudelliselle valvonnalle. Tässä yhteydessä komissio viittasi vuoden 2021 oikeusvaltiokertomuksen Unkaria käsittelevään lukuun<sup>16</sup> ja nosti esiin Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO) vuodesta 2015 lähtien antamat syyttäjiä koskevat suositukset<sup>17</sup> sekä sen, että käytössä ei ole tehokkaita oikeussuojakeinoja sellaisia tilanteita varten, joissa syyttäjälaitos päättää olla tutkimatta yleistä etua vahingoittavaa väitettyä rikollista toimintaa, kuten EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavaa korruptiota ja petoksia sekä julkisten varojen kavaltamista, tai päättää olla nostamatta siitä syytettä<sup>18</sup>.

(35) Koska Unkari tekee kahdenvälistä yhteistyötä Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) kanssa mutta ei ole osallistuva jäsenvaltio<sup>19</sup>, OLAF on edelleen ainoa unionin hallinnollinen tutkintaelin, jolla on toimivalta tutkia väitteitä petoksista, korruptiosta tai muusta unionin taloudellisia etuja vahingoittavasta laittomasta toiminnasta.

##### 3.1.2. Unkarin huomautukset

(36) Unkari oli eri mieltä komission viittauksesta GRECO:n suositukseen, joita ei ole vielä noudatettu, ja vertasi Unkarin täytäntöönpanoastetta muihin jäsenvaltioihin viimeisimpien GRECO:n julkistamien tietojen<sup>20</sup> perusteella.

(37) Unkari korosti myös, että sillä ei ole velvollisuutta osallistua EPPOon, ja painotti, että se on tehnyt yhteistyösopimuksen EPPO:n kanssa ja että Euroopan pääsyyttäjä oli todennut haastattelussa, että Unkarin syyttäjälaitos vastasi kaikkiin EPPO:n pyyntöihin. Unkari väitti, että niissä jäsenvaltioissa, jotka osallistuvat tiiviimpään yhteistyöhön EPPO:n perustamisessa, EPPO on elin, joka toimii itsenäisesti ja

---

Report, The Rule of law situation in the European Union, SWD(2022) 517 final ”2022 Rule of law Report for Hungary”, sivu 17.

<sup>16</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Oikeusvaltiokertomus 2021 – Luku: Oikeusvaltiotilanne Unkarissa, SWD(2021) 714 final, saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, s. 8.

<sup>17</sup> GRECO Fourth evaluation round – Evaluation report, 27. maaliskuuta 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 10E, saatavilla osoitteessa <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c6b9e>

<sup>18</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Oikeusvaltiokertomus 2021 – Luku: Oikeusvaltiotilanne Unkarissa, SWD(2021) 714 final, saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, alaviite 58.

<sup>19</sup> Jäsenvaltiot, jotka eivät osallistu EPPOon, tekevät sen kanssa kahdenvälistä yhteistyötä.

<sup>20</sup> GRECO 22<sup>nd</sup> General Activity Report (2021), saatavilla osoitteessa <https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79>

riippumattomana kansallisista tutkintaviranomaisista ja syyttäjänvirastoista. Tästä syystä kansalliset lainvalvontaviranomaiset eivät käsittele asioita, jotka kuuluvat EPPOn toimivaltaan. Sen sijaan OLAFin kanssa tehtävä yhteistyö voi parantaa tehokkuutta, sillä OLAF tekee yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa ja täydentää niiden valmiuksia. Lisäksi Unkari korosti, että sen ohella neljä muuta EU:n jäsenvaltiota ei ole EPPOn jäseniä ja että komissio ei ole huolestunut näiden maiden syyttäjälaitosten tehokkuudesta.

- (38) Mitä tulee i) ylimmän syyttäjän mahdollisuuteen ohjeistaa syyttäjiä suoraan tai välillisesti ja jakaa käsiteltäviä asioita syyttäjille tai siirtää niitä pois syyttäjiltä sekä ii) perusteisiin, joiden nojalla asioita voidaan siirtää alemmalla syyttäjältä toiselle, Unkari viittasi asiaa koskeviin kansallisen lainsäädännön säännöksiin ja väitti, että syyttäjälaitoksen hierarkkinen rakenne ei itsessään voi olla oikeusvaltiokysymys. Se myös kiisti komission väitteen, jonka mukaan tämä rakenne voi vaikuttaa rikosasioiden käsittelyn tehokkuuteen. Unkari totesi myös, että nykyinen ylin syyttäjä ei ole toimikautensa aikana siirtänyt asioita pois syyttäjiltä. Lisäksi Unkari viittasi unionin mahdollisuuteen käyttää uhrin oikeuksia rikosoikeudenkäynneissä, jotka liittyvät unionin taloudellisiin etuihin vaikuttaviin petoksiin, sekä mahdollisuuteen tehdä valitus tutkintaviranomaisen toimista tai ajaa syytettä toissijaisen syyteoikeuden nojalla. Unkari totesi myös, että tapauksissa, jotka pannaan vireille OLAFin antaman oikeudellisen suosituksen perusteella, Unkarin syyttäjälaitos lähettää aina OLAFille tiedoksi syyttämättäjäntämispäätökset OLAFin kanssa 11. helmikuuta 2022 tehdyn yhteistyöjärjestelyn mukaisesti. Unkari lisäsi, että jos unioni ei riitautaa asiaa koskevia päätöksiä tai aja syytettä toissijaisen syyteoikeuden nojalla, tämä olisi katsottava osoitukseksi siitä, että unioni hyväksyy kyseiset päätökset tai ei vastusta niitä.

### 3.1.3. *Komission arviointi*

- (39) Komissio esitti tutkintaan ja syytetoimiin liittyvät perusteet muiden esiintuomiensa ongelmien, kuten erityisesti julkisten hankintojen sääntöjenvastaisuuksien, puutteiden ja heikkouksien, yhteydessä, eivätkä ne näin ollen perustuneet yksinomaan GRECON suosituksissa esitettyihin huolenaiheisiin. Unkarin ja muiden jäsenvaltioiden vertailu sen suhteen, miten hyvin ne ovat ottaneet huomioon GRECON asiaankuuluvat suositukset, ei vastaa komission esittämiin huolenaiheisiin. Komissio toteaa tässä yhteydessä lisäksi, että ehdollisuusasetuksen nojalla kutakin tapausta sekä näytön laajuutta arvioidaan tapauksen asiasisällön perusteella ottaen huomioon kaikki merkitykselliset olosuhteet. Vaikka GRECON viimeisimmässä Unkarille osoitettujen suositusten täytäntöönpanoastetta koskevassa arvioinnissa<sup>21</sup> havaittiin hienoista parannusta, useita syyttäjiin liittyviä korruptiontorjuntaa koskevia suosituksia ei ole vielä pantu täytäntöön tai ne on pantu täytäntöön vain osittain.
- (40) Toisin kuin Unkari näyttää väittävän toisessa vastauksessaan, komissio ei tarkoittanut, että Unkarilla olisi velvollisuus liittyä EPPOon. Komissio on myös täysin tietoinen Unkarin ja EPPOn kahdenvälisestä yhteistyöstä ja panee tyytyväisenä merkille Unkarin asianmukaisen reagoinnin EPPOn pyyntöihin vilpittömän yhteistyön velvoitteen mukaisesti. Koska Unkari ei kuitenkaan osallistu EPPOon, on Unkarin syyttäjälaitos ainoa virasto, joka suorittaa rikostutkintaa EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavista rikoksista. Se, että Unkari ei osallistu EPPOon, on siis merkityksellistä, kun huolenaiheena on Unkarin syyttäjälaitoksen asianmukainen

<sup>21</sup> Katso GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report.

toiminta. Lisäksi kuten ilmoituksessa todettiin, Unkarin tapauksessa OLAF on ainoa unionin hallinnollinen tutkintaelin, jolla on toimivalta tutkia väitteitä petoksista, korrumpiosta tai muusta unionin taloudellisia etuja vahingoittavasta laittomasta toiminnasta. Riippumatta siitä, osallistuuko jäsenvaltio EPPOon vai ei, tehokas ja riippumaton kansallinen syyttäjälaitos, luotettava korrupciontorjuntakehys ja toimiva yhteistyö OLAFin kanssa ovat olennaisen tärkeitä.

- (41) Unkarin esittämien syyttäjälaitosta koskevien huomautusten osalta komissio pani merkille toimitetut tiedot, joissa vahvistettiin syyttäjälaitoksen tiukan hierarkkinen rakenne sekä kuvattiin asioiden poistamista ja siirtämistä koskevia edellytyksiä ja kurinpitomenettelyjä koskevia sääntöjä. Unkari ei toimittanut täydellisiä vastauksia syyttäjälaitoksen organisaation ja toiminnan osalta, mukaan lukien OLAFin oikeudellisiin suosituksiin liittyvistä menettelyistä, jotta se olisi lieventänyt komission huolenaiheita. Tällaisia huolenaiheita ovat edelleen systeemiset ongelmat, joilla on merkitystä tutkintaviranomaisten ja syyttäjälaitoksen asianmukaisen toiminnan kannalta, kun on kyse unionin talousarvion toteuttamiseen tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvien rikosten tai unionin oikeuden rikkomisten tutkinnasta ja syytteenpanosta, koska syyttäjälaitoksen tiukan hierarkkinen rakenne vahvistaa sen harkintavaltaa. Komissio katsoo, että ylimmän syyttäjän laajat valtuudet yhdessä syyttäjälaitoksen sisäisen keskinäisen valvontajärjestelmän puuttumisen kanssa voivat vaikuttaa syyttäjälaitoksen toiminnan asianmukaisuuteen, mikä puolestaan vaikuttaa unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.
- (42) Komissio on eri mieltä Unkarin väitteestä, jonka mukaan se, että päätöstä ei riitauteta tai syytetä ei ajeta toissijaisen syyteoikeuden nojalla, olisi osoitus siitä, että päätös käsittelyn lopettamisesta hyväksytään tai sitä ei vastusteta. Ensinnäkin tässä väitteessä ei oteta huomioon päätöksiä olla tutkimatta tai lopettaa tutkinta sellaisten rikosten osalta, jotka ovat merkityksellisiä unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta, minkä lisäksi siinä pyritään siirtämään vastuu syytetoimista unionille vastoin unionin ja jäsenvaltioiden välistä vastuunjakoa, joka esitetään eksplisiittisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 325 artiklassa. Vastaavasti sitä, että syyttämättäjäättämispäätökset ilmoitetaan OLAFille tämän kanssa tehdyn hallinnollisen yhteistyöjärjestelyn perusteella, ei voida pitää merkinä siitä, että päätös käsittelyn lopettamisesta hyväksytään tai sitä ei vastusteta.
- (43) Tässä yhteydessä komissio huomioi eurooppalaisen ohjausjakson 2022 yhteydessä esittämänsä ja neuvoston hyväksymän arvion, jonka mukaan ”[v]akavienkaan syytösten perusteella ei järjestelmällisesti ryhdytä päättäväisiin tutkinta- ja syytetoimiin, kun on kyse korrupiotapauksista, joissa on osallisina korkeita virkamiehiä tai heidän lähipiiriään. Väitettyä rikollista toimintaa koskevan tutkinnan lopettamispäätöksiin liittyvä vastuuvollisuus antaa edelleen aihetta huoleen, koska syyttäjälaitoksen tekemien päätösten riitauttamiseen ei ole tehokkaita oikeussuojakeinoja.”<sup>22</sup> Tämän ongelman seurauksena annettiin suositus ”vahvistaa korrupciontorjuntajärjestelmää muun muassa tehostamalla syytetoimia [...]”<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Neuvoston suositus Unkarin vuoden 2022 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Unkarin vuoden 2022 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, 26 kohta, saatavilla osoitteessa <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/fi/pdf>

<sup>23</sup> Neuvoston suositus Unkarin vuoden 2022 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Unkarin vuoden 2022 lähentymisohjelmaa koskeva neuvoston lausunto, suositus 4, saatavilla osoitteessa <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/fi/pdf>

Lisäksi komissio toteaa, että Unkaria koskevassa vuoden 2022 oikeusvaltiokertomuksessa on suositeltu, että Unkarin olisi saatava aikaan vakuuttavia tuloksia, kun on kyse korkean tason korruptiotapausten tutkinnasta, syytteenpanosta ja lopullisista tuomioista<sup>24</sup>.

## 3.2. Korruptiontorjuntakehys

### 3.2.1. Komission havainnot

(44) Komissio totesi, että korruptiontorjuntastrategiaan tai laajempaan kehykseen (johon sisältyvät esimerkiksi eturistiriitoja, tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia, lobbausta ja varallisuuden ilmoittamista koskevat säännöt) ei näyttänyt sisältyvän säännöksiä tai toimia, jotka tähtäisivät sellaisten rikosten tehokkaaseen ehkäisemiseen ja torjuntaan, jotka voivat vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Se viittasi myös edelleen ratkaisematta oleviin ongelmiin korkean tason korruption ehkäisemisessä ja korjaamisessa ja totesi, että Unkarin viranomaiset eivät olleet toimittaneet tietoja toimenpiteistä, joita ne olivat toteuttaneet periäkseen takaisin määrät, joihin liittyvien sääntöjenvastaisuuksien vuoksi unionin rahoitus peruutettiin asianomaisilta hankkeilta, eivätkä antaneet tietoja takaisinperityistä määristä. Tässä yhteydessä komissio viittasi myös kansallisen lainsäädännön rajoituksiin, jotka koskevat yhteistyötä siinä tapauksessa, että talouden toimijat kieltäytyvät yhteistyöstä, ja jotka voisivat vaikuttaa OLAFin kanssa tehtävän yhteistyön toimivuuteen.

### 3.2.2. Unkarin huomautukset

(45) Unkari kyseenalaisti komission viittauksen korruptionindeksiin (CPI), joka yhdessä muiden indikaattoreiden kanssa viittaa siihen, että Unkari on korruption ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja korjaamisessa heikoiten menestyvien jäsenvaltioiden joukossa. Unkari viittasi tässä yhteydessä vuonna 2018 julkaistuun Yhteisen tutkimuskeskuksen (JRC) analyysiin<sup>25</sup>, jossa kehoitettiin varovaisuuteen CPI-indeksin tulosten tulkinnassa. Unkari viittasi myös kesäkuussa 2020 julkaistuun korruptiökäsityksiä koskevaan Eurobarometriin nro 502 (ilmoituksessa ei mainita tätä indikaattoria), jossa Unkari sijoittui paremmin kuin kahdeksan muuta jäsenvaltiota. Lisäksi Unkari mainitsi toukokuussa 2022 julkaistun Eurojustin raportin<sup>26</sup> vahvistuksena sille, että Unkari on keskitasoa käsitellyssä olevien korruptiotapausten määrän osalta.

(46) Korruptiontorjuntakehysten osalta Unkari viittasi vuosien 2020–2022 korruptiontorjuntastrategiaan ja kiisti komission havainnon, että useiden toimenpiteiden (lähes puolet) täytäntöönpanon määräaika on pidennetty. Unkarin mukaan syynä tähän olisi se, että covid-19-pandemia teki mahdottomaksi toteuttaa koulutusta, kuulemisia tai tutkimuksia paikan päällä, minkä vuoksi täytäntöönpanoa jatkettiin 30. kesäkuuta 2023 saakka. Lisäksi Unkari ilmoitti, että vuosien 2020–2022 korruptiontorjuntastrategian mukaiset interventioimenpiteet ja aikataulu sisältyivät 19. kesäkuuta 2020 annettuun hallituksen päätökseen N:o 1328/2020.

---

<sup>24</sup> 2022 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), s. 2.

<sup>25</sup> Katso <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251>

<sup>26</sup> Eurojust Casework on Corruption: 2016-2021 Insights, toukokuu 2022, saatavilla osoitteessa <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>

- (47) Unkari kiisti myös sen, että hallintoviranomaisten tekemillä ilmoituksilla, jotka koskivat väärinkäytösten paljastajien ilmoittamia mahdollisia sääntöjenvastaisuuksia, olisi pienempi rooli rikostutkinnassa. Se totesi, että kansallisella turvallisuuspalvelulla (NVSZ) ei ole tutkintavaltuuksia, mutta se tarkistaa, pitävätkö väitteet paikkansa, ja käynnistää asianmukaiset jatkotoimet. Se kiisti myös komission havainnon, että kansallinen vero- ja tulliviranomainen voisi aloittaa menettelyn vain, jos tutkintaviranomaiset ovat myös aloittaneet rikostutkinnan, ja viittasi asiaa koskeviin kansallisen lainsäädännön säännöksiin.
- (48) Varallisuusilmoitusten osalta Unkari totesi, että parlamentin jäsenten ja poliittisissa johtotehtävissä toimivien henkilöiden varallisuusilmoitusjärjestelmässä on hyödynnetty pohjana Euroopan parlamentin käyttämää järjestelmää hyvänä kansainvälisenä käytäntönä.
- (49) Vaikka Unkari väitti alun perin, että EU:n oikeudessa ja jäsenvaltioiden lainsäädännössä ei määritellä nimenomaisesti korkean tason korruption käsitettä, se viittasi toisessa vastauksessaan vuoden 2022 oikeusvaltiokertomuksen yhteydessä toimittamiinsa tietoihin korkean tason korruption torjunnasta. Lisäksi se esitti eriävän näkemyksen siitä, mitä katsotaan korruptioksi unionin oikeuden nojalla.

### 3.2.3. *Komission arviointi*

- (50) On syytä todeta, että i) komissio ilmoitti selvästi, että CPI-indeksi otettiin huomioon täydentävänä indikaattorina, ii) Unkari itse myönsi, että sen sijoitus vuoden 2021 CPI-indeksissä oli heikko (toiseksi viimeinen), ja ennen kaikkea iii) CPI-pisteytyksen laskentamenetelmää muutettiin välittömästi JRC:n analyysin jälkeen vastaamaan komission suosituksia<sup>27</sup>. Erityiseurobarometriin perustuneen Unkarin väitteen osalta komissio toteaa, että korruptiota koskeva erityiseurobarometri nro 523<sup>28</sup>, joka julkaistiin 13. heinäkuuta 2022, osoittaa, että 91 prosenttia unkarilaisista vastaajista pitää korruptiota laajalle levinneenä kotimaassaan, mikä ylittää selvästi EU:n keskiarvon, joka oli 68 prosenttia. Lisäksi on viitteitä siitä, että yhä useammat ovat sitä mieltä, että yritysten ja poliitikkojen välillä on korruptiota, sillä 74 prosenttia vastaajista katsoi, että liiketoiminnassa voi menestyä ainoastaan poliittisten suhteiden avulla. Eurojustin raporttia koskeneen viittauksen osalta komissio muistuttaa, että Eurojust rekisteröi ainoastaan rajat ylittäviä tapauksia<sup>29</sup>. Näin ollen kyseinen raportti on yksi indikaattori muiden joukossa siitä, miten korruptiota on rekisteröity yksittäinen jäsenvaltion sisällä ja miten tehokkaasti kansalliset viranomaiset puuttuvat korruption, johon ei liity rajat ylittäviä elementtejä.
- (51) Korruptiontorjuntastrategian mukaisten toimenpiteiden osalta eurooppalaisen ohjausjakson 2022 yhteydessä laaditussa maaraportissa todetaan, että jos toimenpiteet olisi pantu täytäntöön, niiden avulla olisi voitu tehokkaammin havaita korruptiota julkisissa laitoksissa ja valtionyhtiöissä ja nostaa siitä syytteitä.<sup>30</sup> Tähän

<sup>27</sup> Katso [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_TechnicalMethodologyNote\\_ENv2.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf)

<sup>28</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

<sup>29</sup> Katso <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do> sekä tiivistelmän ensimmäinen kohta Unkarin mainitsemassa Eurojustin raportissa.

<sup>30</sup> Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: 2022 Country Report – Hungary Accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2022 Convergence Programme of Hungary, Bryssel, 23.5.2022, SWD(2022) 614 final, s. 14.

asiaan viitataan myös Unkaria koskevassa vuoden 2022 oikeusvaltiokertomuksessa<sup>31</sup>. Lisäksi komissio katsoo, että covid-19-pandemia ei olisi estänyt useita niistä toimenpiteistä, joiden täytäntöönpanon määräaika on pidennetty vuoteen 2023<sup>32</sup>.

- (52) Komissio toteaa, että Unkarin syyttäjälaitokselta saatiin komission vuosien 2021 ja 2022 oikeusvaltiokertomusten<sup>33</sup> valmistelun yhteydessä tietoja, jotka liittyvät ennaltaehkäisevien välineiden suhteellisesti pienempään rooliin rikostutkinnassa. Syyttäjälaitos katsoo, että kansallinen turvallisuuspalvelu on tärkein ja korvaamaton lähde todisteiden keräämisessä korruptiota koskevien tutkinta- ja syytetoimien aloittamiseksi. Samassa yhteydessä Unkarin viranomaiset itse totesivat, että korruptionrikoksia koskevat rikosoikeudelliset menettelyt käynnistetään pääasiassa tutkintaviranomaisten suorittaman rikostutkinnan perusteella ja että suurin osa tutkittavista tapauksista on kansallisen turvallisuuspalvelun (salaisen tarkkailun avulla) havaitsemia.<sup>34</sup> Havaitsemisvälineiden, kuten varallisuusilmoitusten, väärinkäytösten paljastajien ilmoitusten sekä rekisterien, kautta saaduilla tiedoilla on suhteellisen pieni rooli korruptiotutkinnoissa.<sup>35</sup>
- (53) Kansallisen vero- ja tulliviranomaisen osalta komissio toteaa Unkarin itse myöntävän, että mainitun laisia tarkastuksia voidaan tehdä vain, jos tutkintaviranomainen epäilee rikosta, mikä vahvistaa ilmoituksessa esitetyt havainnot.
- (54) Lisäksi on tärkeää huomata, että valvontatehtäviä hoitaviin valtion elimiin on tehty poliittisia nimityksiä, mikä herättää kysymyksiä niiden puolueettomuudesta korruption havaitsemisessa.<sup>36</sup> Riippumattomien valvontamekanismien puutteellisuus

---

<sup>31</sup> Katso komission Oikeusvaltiokertomus 2021 – Luku: Oikeusvaltiotilanne Unkarissa, SWD(2021) 714 final, saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, sivu 13. Katso myös 2022 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), s. 12.

<sup>32</sup> Tällaisia ovat esimerkiksi a) automaattisen päätöksenteon tukijärjestelmän kehittäminen päätöksentekoprosessien läpinäkyvyyden ja vastuuvollisuuden parantamiseksi (uusi määräaika 31. tammikuuta 2023), b) korruptiontorjuntaa koskeva tapauskokoelma oikeusalan ammattilaisille (uusi määräaika 30. kesäkuuta 2023), c) tietojen lisääminen kansallisen turvallisuuspalvelun riskinarviointijärjestelmään (uusi määräaika 30. kesäkuuta 2023), d) suuriin infrastruktuuri-investointeihin liittyvää korruptiota koskeva oikeudellinen kehys (uusi määräaika 30. kesäkuuta 2023), e) valtiollisille elimille ja valtion omistamille yrityksille suunnatut kyselyt integriteetin hallintaa koskevista lähestymistavoista (määräaika 30. kesäkuuta 2023) ja f) vuosien 2020–2022 strategiassa asetettujen tehtävien täytäntöönpanoa koskeva sisäministerin raportti (ministerien raportin määräaika 31. toukokuuta 2023 ja sisäministerin yhteenvetoraportin määräaika 30. kesäkuuta 2023).

<sup>33</sup> Katso myös 2022 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), s. 13.

<sup>34</sup> Katso komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Oikeusvaltiokertomus 2021 – Luku: Oikeusvaltiotilanne Unkarissa, SWD(2021) 714 final, saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, sivu 13.

<sup>35</sup> Katso myös 2022 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), s. 13.

<sup>36</sup> Katso tähän liittyen 2022 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), alaviite 92.

sekä läheiset yhteydet politiikan ja tiettyjen kansallisten yritysten välillä edistävät korruptiota.<sup>37</sup>

- (55) Unkarin varallisuusilmoituksista esittämien perustelujen osalta komissio toteaa, että parlamentin jäsenten ja muiden suuririskisten virkamiesten käytännesääntöjen sekä eturistiriitoja ja varallisuusilmoituksia koskevien sääntöjen tehokkaaseen ja läpinäkyvään valvontaan, tarkastamiseen ja täytäntöönpanoon liittyy edelleen samoja huolenaiheita, jotka on esitetty jo aiemmin.<sup>38</sup> Heinäkuussa 2022 tehdyt muutokset parlamentin jäsenten varallisuusilmoituksia koskeviin sääntöihin eivät kohdistu näihin huolenaiheisiin. Uusien sääntöjen seurauksena varallisuusilmoituksia koskevat vaatimukset lievenevät entisestään verrattuna aiempiin sääntöihin, jotka olivat voimassa 31. heinäkuuta 2022 asti, koska parlamentin jäsenten ei enää tarvitse esittää tietoja varallisuudestaan<sup>39</sup>. Varallisuusilmoitusjärjestelmän toimivuuden arvioimiseksi olisi otettava huomioon kokonaistilanne, jossa tällaista järjestelmää sovelletaan. Kuten ilmoituksessa, aiekirjeessä ja edellä on selitetty, Unkarin kokonaistilanne herättää huolta, minkä vuoksi tarvitaan kattavampaa varallisuusilmoitusjärjestelmää.
- (56) Unkari viittasi toisessa vastauksessaan korkean tason korruptiotapauksia koskeviin käynnissä oleviin tutkimuksiin, jotka se mainitsi vuoden 2022 oikeusvaltiokertomuksen yhteydessä. Tämä osoittaa, että se ymmärtää, mitä korkean tason korruptio käsitteenä tarkoittaa sekä miten se eroaa vähäisestä/ruohonjuuritason korruptiosta, riippumatta siitä, miten korruption rikokset määritellään EU:n tai kansallisessa lainsäädännössä. Vaikka komissio oli tyytyväinen toimitettuihin tietoihin, ne eivät kuitenkaan riitä osoittamaan, että korkean tason virkamiehiä ja heidän lähipiiriään koskevien korruptioväitteiden tutkinnassa olisi saatu aikaan vakuuttavia tuloksia, mikä on edelleen vakava huolenaihe<sup>40</sup>. Tästä syystä ei voida katsoa, että Unkari olisi puuttunut korkean tason korruption ehkäisyä ja korjaamista koskeviin huolenaiheisiin.

#### **4. PÄÄTELMÄT OIKEUSVALTION PERIAATTEIDEN RIKKOMISTA KOSKEVASTA KOMISSION ARVIOINNISTA**

- (57) Kaiken edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että ilmoituksessa esitetyt ja aiekirjeessä toistetut seikat pitävät edelleen paikkansa ja että niitä voidaan pitää ehdollisuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan nojalla ja 3 artiklan b alakohdan perusteella kyseisen asetuksen 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettujen oikeusvaltion periaatteiden järjestelmällisinä loukkauksina. Tämä koskee erityisesti oikeusvarmuuden ja toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon periaatteita. Nämä

<sup>37</sup> Katso tähän liittyen 2022 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, saatavilla osoitteessa

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), alaviite 93.

<sup>38</sup> GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report, s. 5.

<sup>39</sup> Ilmoitusvelvollisuus koskee ainoastaan tuloja ja osakkuuksia, muttei varallisuutta. Varallisuusilmoituksissa on kirjaimellisesti ilmoitettava varallisuus, eli kiinteistöt, arvokas irtain omaisuus (esimerkiksi ajoneuvot, alukset, arvokkaat antiikkiesineet ja taideteokset), pankkitalletukset ja käteisvarat, omaisuudenhoitojärjestelyt, trustit (mukaan lukien virkamiehen tai perheenjäsenen mahdolliset yhteydet johonkin trustiin), pääomasijoitusrahastot, henkivakuutus sopimukset ja tosiasiallista omistajuutta ja edunsaajuutta koskevat tiedot.

<sup>40</sup> Katso tähän liittyen 2022 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), s. 14.

huolenaiheet liittyvät useisiin kyseisen asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa lueteltuihin tilanteisiin, erityisesti seuraaviin:

- a) unionin talousarvion [...] toteuttamisesta vastaavien viranomaisten asianmukainen toiminta, erityisesti julkisten hankintojen [...] myöntämistä koskevien menettelyjen yhteydessä;
- b) varainhoidon valvontaa, seurantaa sekä tarkastuksia suorittavien viranomaisten asianmukainen toiminta sekä tehokkaiden ja avointen varainhoito- sekä vastuuvellisuusjärjestelmien asianmukainen toiminta;
- e) unionin talousarvion toteuttamiseen tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvien petosten, [...] lahjonta- tai muiden unionin oikeuden rikkomistapausten estäminen ja rangaistusten määrääminen niiden johdosta [...];
- h) muut tilanteet [...], jotka ovat merkityksellisiä unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon tai unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta. Tässä tapauksessa tällaiseksi muuksi tilanteeksi katsotaan tilanne, jossa on jatkuvasti laiminlyöty sen varmistaminen, että julkisiin hankintoihin liittyvässä sääntelykehyksessä ja käytännön toiminnassa vältetään korruptioriskit ja muut sääntöjenvastaisuudet unionin varojen hoidossa.

## **5. MUILLA MENETTELYILLÄ EI PYSTYTÄ SUOJAAMAAN UNIONIN TALOUSARVIOTA TEHOKKAAMMIN**

### **5.1. Komission alustava arviointi**

- (58) Komissio katsoo, että mikään muu unionin lainsäädännön mukainen menettely ei mahdollistaisi unionin talousarvion suojaamista tehokkaammin kuin ehdollisuusasetuksessa säädetty menettely. Yksilöidyt puutteet, heikkoudet, rajoitukset ja uhat ovat laajalle levinneitä ja kytköksissä toisiinsa, minkä vuoksi muut menettelyt eivät olisi ehdollisuusasetuksessa säädettyä menettelyä tehokkaampia. Unkarille on jo yli kymmenen vuoden ajan osoitettu suosituksia ja sitä on vaadittu toteuttamaan korjaavia toimia erityisesti julkisten hankintojen alalla esiintyvien heikkouksien ja vakavien sääntöjenvastaisuuksien vuoksi. Vaikka komissio on toteuttanut unionin lainsäädännössä säädettyihin menettelyihin perustuvia toimia unionin talousarvion suojaamiseksi joka kerta, kun se on todennut julkisia hankintoja koskevien sääntöjen tai niihin sovellettavan lainsäädännön rikkomisia, Unkarin julkisissa hankinnoissa on edelleen ollut vuosi vuodelta ja ohjelmakausi ohjelmakaudelta puutteita ja heikkouksia, jotka ovat vaikuttaneet unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon ja unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.
- (59) Komission yksiköiden tarkastusten ennaltaehkäisevä lähestymistapa on osoittanut ensinnäkin, ettei Unkari ole pystynyt varmistamaan unionin talousarvion toteuttamisesta ja seurannasta vastaavien viranomaisten toiminnan tuloksellisuutta, ja toiseksi, että komission on toteutettava jatkuvia, laajoja ja tulevaisuuteen suuntautuvia toimia talousarvion suojaamiseksi.
- (60) Kun tarkastellaan yleishyödyllisiä säätiöitä koskevia aivan äskettäisiä uudistuksia, ehdollisuusasetuksella käyttöön otettu menettely on tehokkain väline unionin talousarvion suojaamiseksi. Tämä johtuu siitä, että muussa unionin lainsäädännössä säädetty menettelyt ovat luonteeltaan takautuvia ja niihin liittyy vakava uhka siitä,

että unionin varoja kohdennetaan ja maksetaan tarkistamatta mahdollisia eturistiriitoja ja että hankintasääntöjä ei noudateta.

- (61) Vaikka voitaisiinkin harkita alakohtaisten sääntöjen nojalla käytettävissä olevien tiettyjen muiden keinojen käyttöä, kuten komission yksiköiden tarkastuksia sellaisten mahdollisten sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseksi, joita Unkarin viranomaiset eivät ole estäneet, havainneet tai korjanneet, nämä toimenpiteet liittyvät yleensä komissiolle jo ilmoitettuihin menoihin. Myöskään rahoitusoikaisut eivät tässä tapauksessa ole riittävä korjaustoimenpide, koska ne eivät periaatteessa ole luonteeltaan ennaltaehkäiseviä eivätkä välttämättä aina liity systeemiin ongelmiin.
- (62) Jopa komission ennakoiva toimintamalli, kuten komission yksiköiden ennaltaehkäisevät tarkastukset, rajoittuisi niihin varoihin, joita sovellettavat alakohtaiset säännöt koskevat. Tällainen toimintamalli ei myöskään antaisi komissiolle mahdollisuutta suojata talousarviota paremmin tai riittävän tehokkaasti, koska se keskittyisi tiettyihin ohjelmiin korjaamalla havaittuja heikkouksia kokonaisuudessaan.
- (63) Näitä heikkouksia pahentavat tutkintaan ja syytteenpanoon liittyvät huolenaiheet sekä korruption torjuntakehyksen rajoitukset. Nämä huolenaiheet ja rajoitukset ovat erityisen merkityksellisiä tapauksissa, joissa OLAFin tutkinnassa olevat hankkeet poistetaan unionin rahoituksen piiristä, koska tämä tarkoittaa yleensä sitä, että heikkouden perimmäiseen syyhyn ei puututa ja se jatkuu.
- (64) Käytännössä nämä asianhaarat viittaavat siihen, että sääntöjenvastaisuudet saattavat vaikuttaa myös merkittävään osaan niistä toimista, joita ei ole tutkittu tai tarkastettu. Nimittäin silloin kun sääntöjenvastaisuuksia havaitaan, unionin varat korvataan kansallisilla varoilla, jotka todennäköisesti päätyvät niiden suunnitelluille saajille, mahdollisesti ilman hallinnollisista tai rikosoikeudellisista sääntöjenvastaisuuksista aiheutuvia konkreettisia seurauksia. Tämä mahdollistaa sääntöjenvastaisuuksien jatkumisen tai toistumisen muissa toimissa, joita ei tutkita tai tarkasteta ja joiden osalta ei toteuteta SEUT-sopimuksen 325 artiklan 1 kohdassa edellytetyjä tehokkaita ja ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä.
- (65) Vastaavasti sopimuksilla, toimintasuunnitelmilla ja muilla välineillä voitaisiin periaatteessa parantaa petosten, korruption tai muiden asiaan liittyvien unionin oikeuden rikkomisten tai unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien rikosten asianmukaista tutkintaa. Koska niiden tosiasiallisesta täytäntöönpanosta ei kuitenkaan ole näyttöä, niiden ei voida katsoa sellaisenaan kykenevän tarjoamaan suojaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon ja unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvilta vakavilta uhkilta.
- (66) Yhteenvedona voidaan todeta, että komission Unkarin tapauksessa esittämät huolenaiheet vaikuttavat useisiin unionin talousarvion toteuttamisen ja moitteettoman varainhoidon periaatteiden noudattamisen kannalta keskeisiin aloihin ja että kumulatiivisesti ne muodostavat vakavan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvan uhan. Unionin talousarvion toteuttamiseen Unkarissa liittyy ongelmia, joiden tutkinta ei vaikuta asianmukaiselta petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien havaitsemiseen, tutkintaan ja korjaamiseen liittyvien rakenteellisten, oikeudellisten tai käytännön rajoitusten tai esteiden vuoksi. Näin syntyy kokonaistilanne, joka uhkaa vaikuttaa unionin taloudellisiin etuihin suoraan ja vakavalla tavalla. Tältä osin havaitut ongelmat ovat niin laaja-alaisia ja vakavia, että unionin talousarvion ja unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvat taloudelliset kokonaisuudet ovat suurempia kuin uhkat, joita voidaan torjua muilla eri alakohtaisissa välineissä vahvistetuilla

menettelyillä. Näin ollen komissio katsoo, että näiden ongelmien monimutkaisuuden ja toisiinsa kytkeytymisen vuoksi mikään muu unionin lainsäädännössä säädetty menettely ei antaisi sille mahdollisuutta suojata unionin talousarviota tehokkaammin.

## 5.2. Unkarin huomautukset

(67) Unkari väitti, että asetukseen (EU) 2021/1060<sup>41</sup> (yhteisiä säännöksiä koskeva asetus) sisältyy toimenpiteitä, kuten maksun määräajan kulumisen keskeyttäminen, maksujen keskeyttäminen ja rahoitusoikaisu, jotka ovat tehokkaita ja asianmukaisia keinoja unionin talousarvion suojaamiseksi. Lisäksi Unkari viittasi kumppanuussopimuksen, rakennerahasto-ohjelmien sekä elpymis- ja palautumistukiväliseen hyväksymisen yhteydessä komission käytettävissä olleisiin muihin keinoihin taata unionin taloudellisten etujen suojaaminen. Unkari väitti myös, että julkisia hankintoja koskevien sääntöjen ja niiden tulkinnan ja käytännön soveltamisen osalta komissio voi ryhtyä toimiin myös rikkomusmenettelyn välityksellä.

## 5.3. Komission arviointi

(68) Komissio ei ole Unkarin kanssa yhtä mieltä siitä, että unionin talousarviota voitaisiin suojata paremmin muilla unionin toimenpiteillä. Asetuksessa (EU) 2021/1060<sup>42</sup> (yhteisiä säännöksiä koskeva asetus) säädettyjen rahoitustoimenpiteiden soveltamisen osalta komissio toteaa, että kyseiset toimenpiteet rajoittuvat lähtökohtaisesti kyseisen alakohtaisen asetuksen soveltamisalaan ja siihen sisältyviin kriteereihin eikä niillä voida saavuttaa sellaista yleistä ennaltaehkäisevää ja systeemistä suojaa, joka on mahdollinen ehdollisuusasetuksen perusteella. Unionin tuomioistuin on vahvistanut ehdollisuusasetuksen yleisen ennaltaehkäisevän ulottuvuuden merkityksen.<sup>43</sup> Yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa vahvistettujen mahdollistavien edellytysten noudattamisen ja seurannan osalta komissio toteaa ensinnäkin, että vaikka asetuksen 15 artiklan mukaan ainoa seuraus mahdollistavan edellytyksen täyttymättä jäämisestä on se, että komissio ei korvaa ilmoitettuja menoja, ehdollisuusasetuksessa annetaan laajemmat mahdollisuudet suojata unionin talousarviota. Niihin lukeutuvat yhden tai useamman ohjelman hyväksynnän keskeyttäminen ja yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin piiriin kuuluvien sitoumusten keskeyttäminen. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 15 artiklan mukaisesta menettelystä poiketen tämä koskee myös ennakorahoitusta. Lisäksi tässä asiassa mahdollisesti merkityksellisten mahdollistavien edellytysten soveltamisala eroaa ehdollisuusasetuksesta ja on suppeampi kuin ehdollisuusasetuksessa. Tämä koskee erityisesti edellytyksiä ”Julkisten

<sup>41</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1060, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä (EUVL L 231, 30.6.2021, s. 159).

<sup>42</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1060, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä (EUVL L 231, 30.6.2021, s. 159).

<sup>43</sup> Ks. unionin tuomioistuimen tuomio (täysistunto) 16.2.2022, *Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, asia C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, erityisesti 262 ja 266 kohta.

hankintamarkkinoiden tehokkaat seurantamekanismit” ja ”Perusoikeuskirjan tehokas soveltaminen ja täytäntöönpano”.

- (69) Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamista ja tulkintaa koskevien rikkomusmenettelyjen osalta ehdollisuusasetuksen johdanto-osan 17 kappaleessa selvennetään, että lainsäädäntö, johon ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa viitataan, on rahoitus- ja alakohtaista lainsäädäntöä. Rikkomusmenettelyjä, jotka eivät perustu säädökseen vaan suoraan primaarioikeuteen (SEUT-sopimuksen 258 artikla), ei voida pitää ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla merkityksellisinä.
- (70) Elpymis- ja palautumistukivälineen osalta asetus (EU) 2021/241 sisältää unionin taloudellisten etujen suojaamiseen liittyviä säännöksiä<sup>44</sup>, joita jäsenvaltion on noudatettava pannessaan täytäntöön tukivälineen mukaisia toimenpiteitä. Lisäksi ensisijainen vastuu unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön noudattamisesta toimenpiteiden täytäntöönpanossa on asetuksen (EU) 2021/241 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioilla, kun taas komissio voi toteuttaa jälkikäteen korjaavia toimenpiteitä tapauksissa, joissa on kyse unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavista petoksista, korruptiosta ja eturistiriidoista, joita jäsenvaltio ei ole korjannut, tai mainitun asetuksen 22 artiklan 5 kohdassa tarkoitettusta laina- tai rahoitussopimuksesta johtuvan velvoitteen vakavasta rikkomisesta. Lisäksi on huomattava, ettei Unkarin elpymis- ja palautumissuunnitelmaa ole vielä hyväksytty ja että sen sisältö ja valmiudet suojata unionin taloudellisia etuja riippuvat siitä, mitä tosiasiallisia toimenpiteitä siihen sisältyy, mutta myös siitä, miten Unkari aikoo toteuttaa nämä toimenpiteet.
- (71) Komissio katsoo kaiken edellä esitetyn perusteella, että se ei pystyisi minkään muun unionin lainsäädännön mukaisen menettelyn avulla suojaamaan unionin talousarviota tehokkaammin kuin ehdollisuusasetuksessa säädetyllä menettelyllä.

## 6. UNKARIN YLEISET HUOMAUTUKSET

- (72) Sen lisäksi, että Unkari esitti näkemyksiään komission esiin ottamista täsmällisistä kysymyksistä, se esitti myös yleisiä huomautuksia, joissa se kiisti useita menettelyn osatekijöitä. Se väitti erityisesti, että komission päätöksellä aloittaa menettely Unkaria vastaan ei ollut riittäviä tosiseikkoja koskevia tai oikeudellisia perusteluja, ja kiisti erityisesti komission käyttämien lähteiden luotettavuuden. Unkarin mukaan komissio ei myöskään ollut varmistanut jäsenvaltioiden välistä syrjimättömyyttä ja yhdenvertaista kohtelua. Se viittasi erityisesti muiden jäsenvaltioiden suoriutumiseen sisämarkkinoiden tulostaulussa sekä eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettuihin suosituksiin, jotka koskevat julkisten hankintojen kehityksen vahvistamista, korruptiontorjuntakehyksen perustamista ja syyttäjälaitoksen riippumattomuuden varmistamista. Lisäksi se katsoi, ettei komissio ottanut asianmukaisesti huomioon Unkarin oikeusjärjestyksen erityispiirteitä, joissa annetaan harkintavaltaa oikeusvaltion periaatteiden täytäntöönpanossa. Tämän ohella Unkari väitti, että tässä yhteydessä olisi sovellettava rikosoikeudellisiin menettelyihin ja kilpailuoikeuteen sisältyvää puolustautumisoikeuden periaatetta ja että komissio ei ollut kunnioittanut näitä oikeuksia.

<sup>44</sup> Elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta 12 päivänä helmikuuta 2021 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/241 (EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17–75) 22 artikla.

- (73) Toisessa vastauksessaan Unkari arvosteli sitä, että 20. heinäkuuta päivätty aiekirje oli lähetetty ottamatta huomioon komissiolle 19. heinäkuuta toimitettuja 14:ää korjaavaa toimenpidettä. Unkari sitoutui pitämään näistä toimenpiteistä 12 voimassa ehdoitta ja määräämättömän ajan. Se väitti näin ollen, että komission olisi pitänyt ottaa nämä sitoumukset huomioon arvioinnissaan ennen kyseisen kirjeen lähettämistä erityisesti myös siksi, että ehdollisuusasetuksessa asetettu yhden kuukauden määräaika kirjeen lähettämiseksi on suuntaa-antava. Lisäksi Unkari katsoi, että toimenpiteet, joita se ehdotti viittaamalla suunnitellun elpymis- ja palautumissuunnitelmansa alustaviin välitavoitteisiin, olisi pitänyt hyväksyä korjaaviksi toimenpiteiksi. Se perusteli tätä sillä, ettei ehdollisuusasetuksessa eikä sen soveltamista koskevissa suuntaviivoissa edellytetä tiettyä muotoa, jossa korjaavia toimenpiteitä voidaan ehdottaa menettelyn aikana. Tämän perusteella Unkarin näkemys oli, että komissio rikkoi vakavasti komission ja jäsenvaltion välisen vilpittömän yhteistyön periaatetta sekä ehdollisuusasetuksessa säädettyä vaatimusta objektiivisesta, puolueettomasta ja oikeudenmukaisesta arvioinnista.

### ***Komission huomautukset***

- (74) Komissio katsoo, että Unkarin esittämät väitteet ovat perusteettomia, koska komissio on tehnyt perusteellisen laadullisen arvioinnin, joka on objektiivinen, puolueeton, oikeudenmukainen ja jäsenvaltioiden välistä yhdenvertaisuutta kunnioittava. Komissio otti asianmukaisesti huomioon useista käytettävissä olleista lähteistä<sup>45</sup> saamansa tiedot yksilöidäkseen, ristiintarkistaakseen ja arvioidakseen kulloisiakin oikeusvaltion periaatteiden rikkomisia ehdollisuusasetuksen mukaisesti, sellaisena kuin Euroopan unionin tuomioistuimien on sitä tulkinnut<sup>46</sup>. Se otti huomioon myös tiedot, jotka Unkari toimitti vastauksessaan tietopyyntöön. Komissio korostaa tässä yhteydessä, että kutakin tapausta koskevassa arvioinnissa näytön laajuutta tarkastellaan tapauksen asiasisällön perusteella ottaen huomioon kaikki merkitykselliset olosuhteet. Pitää paikkansa, että yksittäisiä indikaattoreita tarkasteltaessa muut jäsenvaltiot saattavat joissakin tapauksissa suoriutua tiettyjen näkökohtien osalta Unkaria huonommin. Komission arvio on kuitenkin kattava laadullinen arviointi, jossa otetaan huomioon asiaan liittyvä oikeudellinen ja institutionaalinen tilanne ja kootaan yhteen useista lähteistä peräisin olevia tietoja, indikaattoreita ja havaintoja, jotta Unkarin tilanteesta saadaan kattavampi kuva kuin yksittäisten indikaattoreiden avulla on mahdollista.
- (75) Ilmoituksessa ja aiekirjeessä selvennettiin, että ongelmien jatkuminen yli kymmenen vuoden ajan osoittaa, että unionin varojen moitteettomaan hoitoon kohdistuu unionin oikeuden vastaisesti koko ajan uhkaa ja Unkarin viranomaiset ovat jatkuvasti kykenemättömiä estämään tai korjaamaan kyseisiä rikkomisia sekä suojaamaan unionin taloudellisia etuja tehokkaasti. Tämän perusteella komissio katsoi, että ilman lisätoimenpiteitä, joilla asiaan puututaan tehokkaasti ja pikaisesti, ei ole syytä olettaa tilanteen parantuvan merkittävästi.
- (76) Komissio kunnioitti asianmukaisesti Unkarin oikeutta puolustukseen ehdollisuusasetuksen vaatimusten ja unionin oikeuden periaatteiden mukaisesti, sillä

<sup>45</sup> Nämä lähteet on mainittu ilmoituksen ja aiekirjeen alaviitteissä ja liitteissä, ja ne ovat julkisesti saatavilla.

<sup>46</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio 16.2.2022, *Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, asia C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; unionin tuomioistuimen tuomio 16.2.2022, *Puola v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, asia C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

se ilmaisi selkeästi huolensa ja syyt menettelyn aloittamiselle, antoi Unkarille mahdollisuuden esittää huomautuksensa menettelyn kaikissa vaiheissa ja otti asianmukaisesti huomioon Unkarin esittämät huomautukset sekä sen ensimmäisessä ja toisessa vastauksessaan ehdottamat korjaavat toimenpiteet.

- (77) Unkarin 19. heinäkuuta 2022 ehdottamien toimenpiteiden ja toimien osalta Unkarin esittämät väitteet ovat perusteettomia useista syistä. Ensinnäkään korjaavia toimenpiteitä ei ehdotettu kirjallista ilmoitusta koskevien huomautusten yhteydessä eikä kirjallisessa ilmoituksessa ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 5 ja 9 kohdan mukaisesti määritetyssä määräajassa, vaan myöhemmin. Toiseksi se, että ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 6 kohdassa säädetty määräaika on suuntaa-antava, ei tarkoita, että komission on pidennettävä sitä tarpeettomasti. Määräajan pidentäminen on mahdollista, jos se on perusteltua huomautusten ja korjaavien toimenpiteiden riittävyyden analysoimiseksi. Lisäksi korjaavat toimenpiteet on esitettävä hyvissä ajoin. Aiekirjeessä komissio pyysi Unkaria toimittamaan ehdotetuista korjaavista toimenpiteistä mahdollisimman pian lisätietoja, jotka koskevat sekä toimenpiteiden luonnetta että eri välineitä niiden edistämiseksi. Erityisesti kun tarkastellaan korjaavaa toimenpidettä, joka on olennainen syyttäjän päätösten oikeudellisen valvonnan muuttamisen kannalta ja jota käsiteltiin elpymis- ja palautumissuunnitelman yhteydessä, komissio totesi selvästi, että sillä oli useita teknisiä näkökohtia koskevia varauksia, jotka voisivat vaarantaa toimenpiteen tehokkuuden. Komissiolla ei näin ollen ollut tässä vaiheessa mitään syytä viivyttää aiekirjeen lähettämistä. Nämä korjaavat toimenpiteet on nyt korvattu täysin toisessa vastauksessa virallisesti esitetyillä toimenpiteillä, joihin kuuluvat myös syyskuun kirjeeseen sisältyvät lisäsitoumukset.
- (78) Komissio selitti aiekirjeessään selvästi, että jotta korjaavia toimenpiteitä ja tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksia voitaisiin pitää riittävinä ehdollisuusasetusta sovellettaessa, niitä olisi ehdotettava ilman ehtoja ehdollisuusasetuksen mukaisen menettelyn puitteissa. Lisäksi niiden sisällön ja täytäntöönpanon aikataulun olisi oltava riittävän täsmällisiä, eivätkä ne saisi olla kestoiltaan rajoitettuja. Monissa tapauksissa ensimmäiseen vastaukseen sisältyi viittauksia ehdotuksiin, joita harkittiin Unkarin elpymis- ja palautumissuunnitelmaluonnoksen yhteydessä. Sen vuoksi pelkkiä viittauksia elpymis- ja palautumissuunnitelmaluonnoksen välitavoitteisiin ei voida pitää ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 5 kohdan mukaisen menettelyn yhteydessä esitettyinä korjaavina toimenpiteinä. Komission ei myöskään ollut mahdollista arvioida, olisivatko ne riittäviä ilmoituksessa esitettyjen havaintojen ratkaisemiseksi niin, että ne voitaisiin ottaa huomioon sen aiekirjeessään ehdottamien toimenpiteiden joukossa.

## **7. UNKARIN ESITTÄMÄT KORJAAVAT TOIMENPITEET JA ANALYYSI NIIDEN RIITTÄVYYDESTÄ EHDOLLISUUSASETUKSEN NOJALLA**

### **7.1. Unkarin esittämät korjaavat toimenpiteet**

- (79) Ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 6 kohdan mukaan ”[k]un komissio päättää, antaako se ehdotuksen täytäntöönpanopäätökseksi asianmukaisista toimenpiteistä, se ottaa huomioon saamansa tiedot ja asianomaisen jäsenvaltion esittämät huomautukset sekä ehdotettujen korjaavien toimenpiteiden riittävyyden”.
- (80) Unkari ei esittänyt ensimmäisessä vastauksessaan eikä 30. kesäkuuta ja 5. heinäkuuta 2022 päivätyissä täydentävissä kirjeissään riittäviä korjaavia toimenpiteitä, joista olisi annettu riittävät sitoumukset ehdollisuusasetuksen mukaisesti.

- (81) Unkari lähetti 19. heinäkuuta 2022 täydentävän kirjeen, jossa ehdotettiin useita korjaavia toimenpiteitä ilmoituksessa esitettyjen havaintojen ratkaisemiseksi. Niitä ei kuitenkaan voitu ottaa huomioon ensimmäisen vastauksen arvioinnissa, koska ne toimitettiin prosessin erittäin myöhäisessä vaiheessa.
- (82) Toisessa vastauksessaan Unkari esitti lukuisia korjaavia toimenpiteitä, joita se täydensi syyskuun kirjeessä esitetyillä lisäsitoumuksilla. Sen mukaan ne ratkaisevat riittävällä tavalla kaikki komission ilmoituksessa esitetyt ongelmat. Nämä korjaavat toimenpiteet ovat seuraavat:
- i. Unionin varojen hoitamista koskevien laittomuuksien ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisen, havaitsemisen ja korjaamisen tehostaminen vasta perustetun integriteettiviranomaisen avulla;
  - ii. korruptiontorjuntatyöryhmä;
  - iii. korruptiontorjuntakehyksen lujittaminen;
  - iv. läpinäkyvyyden varmistaminen yleisen edun mukaisten varojen hallintasäätöiden käyttäessä unionin tukea;
  - v. erityisen menettelyn käyttöönotto julkisen vallan käyttöön tai julkisen omaisuuden hoitoon liittyviä rikoksia varten;
  - vi. tarkastus- ja valvontamekanismien lujittaminen EU:n tuen moitteettoman käytön varmistamiseksi;
  - vii. sellaisten unionin varoista rahoitettujen tarjousmenettelyjen osuuden pienentäminen, joissa saadaan vain yksi tarjous;
  - viii. sellaisten kansallisesta talousarviosta rahoitettujen tarjousmenettelyjen osuuden pienentäminen, joissa saadaan vain yksi tarjous;
  - ix. yhden tarjouksen perusteella tehtyjä sopimuksia koskevan raportointivälineen kehittäminen sellaisten julkisten hankintojen seuraamiseksi, joihin liittyy vain yksi tarjous, ja niistä raportoimiseksi;
  - x. sähköisen julkisten hankintojen järjestelmän (EPS) kehittäminen läpinäkyvyyden lisäämiseksi;
  - xi. tuloksellisuuden mittauskehyksen kehittäminen julkisten hankintojen tehokkuuden ja kustannustehokkuuden arvioimiseksi;
  - xii. toimintasuunnitelman hyväksyminen kilpailun lisäämiseksi julkisissa hankinnoissa;
  - xiii. koulutuksen tarjoaminen mikroyrityksille ja pienille ja keskisuurille yrityksille julkisia hankintoja koskevista käytännöistä;
  - xiv. tukijärjestelmän perustaminen mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten julkisiin hankintoihin osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi;
  - xv. Arachne-työkalun soveltaminen;
  - xvi. OLAFin kanssa tehtävän yhteistyön lujittaminen sekä
  - xvii. sellaisen säädöksen hyväksyminen, jolla varmistetaan julkisten menojen suurempi läpinäkyvyys.

## 7.2. Komission arvio korjaavista toimenpiteistä

- (83) Komissio on tyytyväinen siihen, että Unkari esitti korjaavia toimenpiteitä niiden ilmoituksessa esiin tuotujen ongelmien ratkaisemiseksi, jotka liittyvät systeemiin sääntöjenvastaisuuksiin, puutteisiin ja heikkouksiin julkisissa hankinnoissa, eturistiriitojen uhkaan ja yleishyödyllisiä säätiöitä koskeviin huolenaiheisiin. Lisäksi toimenpiteillä vastattiin tutkinta- ja syytetoimia ja korruptiontorjuntakehystä koskeviin lisäperusteisiin. Unkari on yleisesti ottaen sitoutunut (kuten sen toisessa vastauksessa mainitaan) pitämään korjaavat toimenpiteet (ja niihin liittyvät säädökset) voimassa ehdoitta ilman aikarajoituksia ja panemaan niissä vahvistetut säännöt asianmukaisesti täytäntöön.
- (84) Ehdotettujen korjaavien toimenpiteiden arvioinnista komissio toteaa, että Unkarissa havaitut ongelmat liittyvät sekä oikeudelliseen kehykseen että suurelta osin käytäntöön. Sen vuoksi komissio katsoo, että ilman kattavaa tietoa konkreettisten toimenpiteiden yksityiskohdista ja ennen tiettyjen keskeisten osatekijöiden tosiasiallista täytäntöönpanoa ei voida arvioida asianmukaisesti, ovatko toimenpiteet riittäviä, jotta voidaan saavuttaa tavoite eli oikeusvaltion periaatteiden rikkomisten ja/tai niiden johdosta unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon ja unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvan uhkan lopettaminen. Unkarin on toimitettava lisätietoja ja toteutettava avainvaiheita useiden edellä mainittujen ehdotettujen korjaavien toimenpiteiden osalta viimeistään 19. marraskuuta 2022 (jolloin integriteettiviranomaisen on määrä aloittaa toimintansa), kuten Unkarin 22. elokuuta toimittamien korjaavien toimenpiteiden aikataulussa<sup>47</sup> todetaan.

### 7.2.1. Kunkin korjaavan toimenpiteen arviointi

#### i. Integriteettiviranomainen

- (85) Unkarin hallitus on sitoutunut perustamaan integriteettiviranomaisen, jonka tavoitteena on tehostaa unionin rahoitustuen täytäntöönpanoon liittyvien petosten, eturistiriitojen ja korruption sekä muiden laittomuuksien ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä, havaitsemista ja korjaamista.
- (86) Kyseessä on perustavanlaatuinen korjaava toimenpide, jolla pyritään ratkaisemaan edellä mainittuja ongelmia ja toteuttamaan toimia lisäperusteiden johdosta (ks. 2 ja 3 jakso). Ehdotettu korjaava toimenpide sisältää täsmälliset säännöt, jotka koskevat integriteettiviranomaisen johtokunnan nimittämistä ja ”valintakelpoisuuskomitean”<sup>48</sup> osallistumista prosessiin. Tavoitteena on varmistaa, että integriteettiviranomainen ja sen johtokunnan jäsenet ovat täysin riippumattomia: heidät valitaan avoimen hakumenettelyn pohjalta ammatillisen pätevyyden, suoritettujen tutkintojen, julkisiin hankintoihin ja korruptiontorjuntaan liittyvissä oikeudellisissa ja taloudellisissa kysymyksissä hankkimansa (myös kansainvälisen) kokemuksen ja maineen laajuuden ja kiistattomuuden sekä heidän näillä aloilla saavuttamansa tunnustetun pätevyyden perusteella.<sup>49</sup> Johtokunnan jäsenet nimitetään vasta, kun valintakelpoisuuskomitea on antanut asiasta sitovan lausunnon. Sekä valintakelpoisuuskomitea että johtokunnan jäseniin sovelletaan eturistiriitoja koskevia tiukkoja sääntöjä. Integriteettiviranomaiselle annetaan laajat, muun muassa

<sup>47</sup> Perustelujen liitteessä on avainvaiheiden aikataulu 19. marraskuuta asti.

<sup>48</sup> Syyskuun kirjeessä esitetyn sitoumuksen mukaisesti valintakelpoisuuskomitea valitaan avoimella kiinnostuksenilmaisupyynnöllä, josta kuullaan komissiota.

<sup>49</sup> Syyskuun kirje sisältää myös selvennyksiä integriteettiviranomaisen johtokunnan jäsenille suunniteltuun palkkapakettiin, jonka on määrä olla lisäkeino taata heidän riippumattomuutensa.

seuraavat valtuudet: valtuudet määrätä hankintaviranomaiset keskeyttämään hankintamenettely (enintään kahdeksi kuukaudeksi); valtuudet pyytää hallinnollisia tutkintaelimiä suorittamaan tutkintatoimia; valtuudet suositella tiettyjen talouden toimijoiden sulkemista unionin rahoituksen ulkopuolelle tietyksi ajaksi; valtuudet ohjeistaa asianomaisia kansallisia viranomaisia tai elimiä suorittamaan valvonta- tai tarkastustehtäviään erityisesti siltä osin kuin on kyse menettelyistä, joilla tarkistetaan eturistiriitoja koskevat ilmoitukset ja unionin varojen hallinnointiin liittyvät epäilyt; oikeus pyytää mahdollisuutta tutustua kaikkiin asiaankuuluviin asiakirjoihin, myös meneillään olevia tai tulevia julkisia hankintamenettelyjä koskeviin asiakirjoihin; valtuudet suositella hankintaviranomaisille, että ne käyttävät tiettyä menettelyä tietyssä hankinnassa tai hankintamenettelyjen luokassa; oikeus käynnistää asiaankuuluvissa kansallisissa viranomaisissa tai elimissä menettelyjä epäiltyjen laittomuuksien tai sääntöjenvastaisuuksien toteamiseksi; toimivalta tarkastaa varallisuusilmoitukset<sup>50</sup>; oikeus pyytää kaikkien sellaisten julkisia hankintamenettelyjä koskevien viranomaispäätösten oikeudellista valvontaa, joihin liittyy unionin tukea ja joihin voidaan kohdistaa oikeudellista valvontaa. Viranomaisen antaa toiminnastaan myös vuosikertomuksia, jotka sisältävät muun muassa analyysin hankintasopimusten keskittymisestä, arvion puitesopimusten käytöstä sekä analyysin siitä, miten käytössä oleva valvontajärjestelmä auttaa tunnistamaan ja tuloksellisesti ehkäisemään korruptioon, petoksiin ja eturistiriitoihin liittyvät uhkat (ja miten tällaiset tapaukset voidaan havaita ja käsitellä); lisäksi se antaa suosituksia havaituista ongelmista. Vuosikertomus julkaistaan, ja hallituksella on velvollisuus selittää kirjallisesti, miten se aikoo ottaa integriteettiviranomaisen havainnot huomioon. Ehdotettu korjaava toimenpide sisältää myös yksityiskohtaisen aikataulun, jossa esitetään eri täytäntöönpanovaiheet. Niihin kuuluu myös komission ja OECD:n kuuleminen säädösluonnoksista, joilla integriteettiviranomainen perustetaan ja jotka sisältävät tarvittavia lisätietoja edellä mainituista seikoista. Integriteettiviranomaisen toiminnan on määrä käynnistyä 19. marraskuuta 2022. Se on tämän korjaavan toimenpiteen täytäntöönpanon avainvaihe, kuten liitteessä esitetään.

- (87) Kun otetaan huomioon integriteettiviranomaisen tärkeys järjestelmän hallinnoinnin uutena rakenneosana, voidaan todeta, että jos integriteettiviranomainen määritellään asianmukaisesti yksityiskohtaisissa säännöissä ja pannaan asianmukaisesti täytäntöön Unkarin esittämässä korjaavassa toimenpiteessä (sekä syyskuun kirjeeseen sisältyvissä lisäsitoumuksissa) suunnitellulla tavalla varmistaen, että se toimii täysin riippumattomasti ja että sillä on toimivat käytännön valtuudet kaikkien sellaisten menettelyjen osalta, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti vaikuttaa unionin

<sup>50</sup> Unkari sitoutui syyskuun kirjeessä siihen, että tähän sisältyy valtuudet tarkistaa kaikkien suuririskisten virkamiesten julkiset varallisuusilmoitukset ja samassa yhteydessä pääsy asiaankuuluviin tietokantoihin ja rekistereihin ilmoittajien varallisuuden todentamiseksi tietosuojaa ja yksityisyyden suojaa koskevien säännösten mukaisesti. Unkari selvensi myös, että nämä sitoumukset täydentävät varallisuusilmoituksia koskevia jo voimassa olevia sääntöjä, jotka kattavat laajasti muut toimet, kuten virkamiehet, pysyvät valtiosihteerit, alivaltiosihteerit, poliittiset neuvonantajat ja poliittiset pääneuvonantajat, hallituksen ja ministerien neuvonantajat ja pääneuvonantajat, johtavassa asemassa olevat hallituksen virkamiehet, lainsäädäntöön perustuvan kansallisen turvallisuusvalvonnan kohteena olevat valtion virkamiehet, julkiset notaarit, ulosottomiehet, Unkarin kehityspankin johtajat, Unkarin kansallisen omaisuudenhoito-yhtiön johtajat, hallintoneuvoston virkamiehet ja jäsenet taloudellisissa järjestöissä, joissa valtiolla on enemmistöosakkuus, tuomarit, syyttäjät ja paikallishallinnon jäsenet. Lisäksi siinä selvennettiin, että parlamentin jäseniin sovellettavia sääntöjä sovelletaan myös ylimpään syyttäjään ja tämän sijaiseen.

talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisiin etuihin, se edistää periaatteessa kilpailun lisääntymistä hankintamenettelyissä, ehkäisee tai vähentää eturistiriitojen vaaraa ja yleisemmin tehostaa petosten, korruption, eturistiriitojen ja muiden unionin oikeutta rikkovien sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä, havaitsemista ja korjaamista Unkarin julkisten hankintojen järjestelmässä, mikä edistää unionin rahoituksen moitteettomampaa ja tehokkaampaa käyttöä. Integriteettiviranomainen tukeutuu tuomioistuinten päätöksissä vahvistettuihin tosiseikkoihin ja voi saattaa asioita tuomioistuinten käsiteltäviksi, ja sen omiin päätöksiin voidaan soveltaa oikeudellista valvontaa. Tästä syystä komissio on tyytyväinen Unkarin syyskuun kirjeessä antamaan lisäsitoumukseen, jonka mukaan kaikki Unkarin tuomioistuimet, jotka käsittelevät siviili-, hallinto- ja rikosasioita, mukaan lukien unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta merkitykselliset asiat, saatetaan vastaamaan vaatimuksia siitä, että ne ovat riippumattomia ja puolueettomia ja että ne on perustettu lailla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan ja asiaa koskevan EU:n säännösten mukaisesti.

ii. Korruptiontorjuntatyöryhmä

- (88) Unkarin hallitus on sitoutunut perustamaan viimeistään 1. joulukuuta 2022 korruptiontorjuntatyöryhmän, jolla on seuraavat tehtävät: a) tarkastella nykyisiä korruption vastaisia toimenpiteitä ja laatia ehdotuksia korruption havaitsemisen, tutkinnan, syytteenpanon ja seuraamusten määräämisen parantamiseksi, b) ehdottaa toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan korruption ehkäisyä ja havaitsemista, c) laatia vuosikertomus, jossa analysoidaan korruption ja korruptoituneiden käytäntöjen riskejä ja suuntauksia, ehdotetaan tehokkaita vastatoimia ja parhaita käytäntöjä ja arvioidaan niiden täytäntöönpanon tuloksellisuutta. Hallitus keskustelee kertomuksesta ja siihen sisältyvistä ehdotuksista kahden kuukauden kuluessa, ja jos se ei tee jostakin ehdotuksesta päätöstä, se toimittaa työryhmän puheenjohtajalle tällaisen päätöksen yksityiskohtaiset perustelut. Työryhmän sääntelykehys sisällytetään integriteettiviranomaisen perustamissäädökseen (ks. edellä kuvattu korjaava toimenpide i), ja työryhmän puheenjohtajana toimii integriteettiviranomaisen puheenjohtaja. Asiaankuuluvat valtiosta riippumattomat toimijat, jotka ovat todistettavasti riippumattomia hallituksesta, viranomaisista, poliittisista puolueista ja liiketaloudellisista intresseistä ja joiden on osoitettu toimivan aktiivisesti korruptiontorjunnan alalla, osallistuvat työryhmän toimintaan, ja niiden täysimääräinen, jäsenelty ja tehokas osallistuminen varmistetaan seuraavasti: tällaisia jäseniä on 50 prosenttia työryhmän jäsenistä, puheenjohtaja pois lukien, ja heillä on oikeus laatia varjoraportti. Jos 50 prosentin edustusta ei voida saavuttaa, kyseisten jäsenten äänivaltaa mukautetaan siten, että heidän äänensä kattavat 50 prosenttia äänistä, puheenjohtaja pois lukien. Työryhmä pitää ensimmäisen kokouksensa ennen 15. joulukuuta 2022. Se antaa ensimmäisen kertomuksensa vuodelta 2022 ja toimittaa sen hallitukselle viimeistään 15. maaliskuuta 2023. Korruptionvastainen työryhmä, joka on perustettu 15. heinäkuuta 2022 annetulla hallituksen päätöksellä 1337/2022, lakkautetaan ja hallituksen päätös kumotaan. Hallituksen päätös, jolla edellinen päätös kumotaan ja jossa säädetään integriteettiviranomaisen ja korruptiontorjuntatyöryhmän perustamisen aikataulusta ja toimeksiannosta, on keskeinen osa tätä toimenpidettä. Myös valvontaviranomaisen perustamista koskevan lakiluonnoksen toimittaminen parlamentille viimeistään 30. syyskuuta 2022 on liitteessä esitetyn mukaisesti tämän korjaavan toimenpiteen täytäntöönpanon avainvaihe, koska siinä vahvistetaan työryhmän sääntelykehys.

- (89) Komissio toteaa tyytyväisenä, että korjaavalla toimenpiteellä pyritään varmistamaan korrupTIONTORJUNNAN alalla aidosti aktiivisten valtiosta riippumattomien toimijoiden täysimittainen, jäsenneily ja tehokas osallistuminen hallituksen edustajien rinnalla, mitä komissio pitää keskeisenä tekijänä. Lisäksi Unkari sitoutuu lainsäädäntöluonnosta valmistellessaan kuulemaan laajasti kansallisia ja kansainvälisiä sidosryhmiä, myös komissiota, ja ottamaan niiden näkemykset huomioon. Jos tämä korjaava toimenpide määritellään asianmukaisesti yksityiskohtaisissa säännöissä ja pannaan täytäntöön niiden mukaisesti, se periaatteessa ratkaisisi ongelmat, jotka liittyvät unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan lainsäädännön rikkomisen tutkinnan ja syytteenpanon tehottomuuteen tai seuraamusten määräämiseen, sekä ongelmat, jotka liittyvät julkisten hankintojen järjestelmän systeemiin heikkouksiin.

iii. KorrupTIONTORJUNTAKEHYKSEN LUJITTAMINEN

- (90) Tällä korjaavalla toimenpiteellä (mukaan lukien syyskuun kirjeessä mainitut lisäsitoumukset) Unkarin hallitus sitoutui hyväksymään viimeistään 30. syyskuuta 2022 petostentorjunta- ja korrupTIONTORJUNTAstrategiat, joissa määritellään unionin rahoitustuen täytäntöönpanoon osallistuville yhteisöille kuuluvat petosten, eturistiriitojen ja korrupTION ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen liittyvät tehtävät. Strategioiden on määrä sisältää petosten, eturistiriitojen ja korrupTION tärkeimpien riskien, tekijöiden ja käytäntöjen arviointi. Unkarin hallitus on sitoutunut myös hyväksymään viimeistään 30. kesäkuuta 2023 uuden kansallisen korrupTIONTORJUNTAstrategian ja toimintasuunnitelman, joissa kiinnitetään erityistä huomiota korkean tason korrupTION torjuntaa koskevan institutionaalisen ja normatiivisen kehyksen lujittamiseen lisäämällä viranomaisten työn läpinäkyvyyttä, myös ylemmän poliittisen johdon tasolla. KorrupTIONTORJUNTAtyöryhmä osallistuu kansallisen korrupTIONTORJUNTAstrategian ja toimintasuunnitelman valmisteluun sekä niiden täytäntöönpanon seurantaan. Syyskuun kirjeessä annettujen sitoumusten mukaan toimintasuunnitelman on määrä sisältää erityistoimia, joiden tarkoituksena on ottaa viimeistään 1. lokakuuta 2023 käyttöön tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava seuraamusjärjestelmä, johon sisältyy varallisuusilmoitusjärjestelmän mukaisten velvoitteiden vakavasta rikkomisesta määrättäviä hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia. Unkari sitoutuu myös panemaan täysimääräisesti täytäntöön kaikki vuosia 2020–2022 koskevan kansallisen korrupTIONTORJUNTAstrategian toimet viimeistään 30. kesäkuuta 2023. Unkari antoi syyskuun kirjeessä myös muita sitoumuksia, jotka koskevat varallisuusilmoitusten henkilöllistä ja aineellista soveltamisalaa. Tältä osin Unkari sitoutui toimittamaan parlamentille lakiluonnoksen (joka tulisi voimaan 1. marraskuuta 2022), jolla laajennetaan varallisuusilmoitusjärjestelmän henkilöllinen soveltamisala i) henkilöihin, jotka on valittu johtavaan poliittiseen tehtävään valtionhallinnosta vuonna 2018 annetun lain CXXV 183 ja 184 §:n nojalla, ja heidän samassa taloudessa asuviin sukulaisiinsa, ja ii) parlamentin jäseniin ja heidän samassa taloudessa asuviin sukulaisiinsa. Unkari sitoutui myös laajentamaan varallisuusilmoitusjärjestelmän aineellista soveltamisalaa niin, että se kattaa tulojen lisäksi myös varallisuuden<sup>51</sup>. Lisäksi Unkari sitoutui syyskuun kirjeessä perustamaan

<sup>51</sup> Syyskuun kirjeessä mainitaan tässä yhteydessä kiinteistöomaisuus, muu arvokas omaisuus (ajoneuvot, alukset, arvokkaat antiikkiesineet ja taideteokset ym.), pankkitalletukset ja käteisvarat, osakkeissa, arvopapereissa ja pääomasijoitusrahastoissa olevat varat, henkivakuutukset, säätiöt ja yritysten tosiasiallinen omistajuus.

(viimeistään 31. maaliskuuta 2023) järjestelmän, jossa sähköisessä muodossa toimitettavat varallisuusilmoitukset tallennetaan tietokantaan, josta niitä voi hakea maksutta ja ilman rekisteröitymistä. Unkari sitoutui syyskuun kirjeessä myös käymään laajoja neuvotteluja komission kanssa kaikkien edellä mainittuihin kohtiin liittyvien lainsäädäntöehdotusten valmistelun yhteydessä. Integriteettiviranomaiselle annetaan tehtäväksi tarkastella uudelleen sääntelykehystä ja varallisuusilmoitusjärjestelmän toimintaa, mukaan lukien sen soveltamisala ja tarkastusprosessit, joita on määrä käsitellä viimeistään 31. joulukuuta 2023 annettavassa kertomuksessa. Tämän korjaavan toimenpiteen täytäntöönpanon avainvaiheita ovat liitteessä esitetyn mukaisesti tehokkaiden petostentorjunta- ja korruptiontorjuntastrategioiden hyväksyminen viimeistään 30. syyskuuta 2022 sekä varallisuusilmoitusten henkilöllisen ja aineellisen soveltamisalan laajentamista koskevien sääntöjen hyväksyminen parlamentissa, siten kuin nämä on kuvattu korjaavassa toimenpiteessä ja syyskuun kirjeessä, niin että säännöt tulevat voimaan 1. marraskuuta 2022.

- (91) Komissio katsoo, että tämä korjaava toimenpide, jota on täydennetty syyskuun kirjeessä esitetyillä lisäsitoumuksilla, sisältää monia myönteisiä tekijöitä, kuten sitoumus hyväksyä petostentorjunta- ja korruptiontorjuntastrategiat, jotka kattavat myös kaikki unionin varojen hoitamiseen osallistuvat elimet, ja raportti nykyisen, vuosia 2020–2022 koskevan korruptiontorjuntastrategian täytäntöönpanotilanteesta, varallisuusilmoitusten henkilöllisen ja aineellisen soveltamisalan laajentaminen sekä erityisten seuraamusten käyttöönotto varallisuusilmoitusten läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Edellä mainitun tietokannan pitäisi olla julkisesti saatavilla. Lisäksi integriteettiviranomaisella pitäisi olla kaikissa tapauksissa valtuudet käynnistää varallisuuden tarkastusmenettely myös omasta aloitteestaan. Kaiken kaikkiaan komissio katsoo, että jos tämä korjaava toimenpide määritellään asianmukaisesti yksityiskohtaisissa säännöissä ja pannaan täytäntöön niiden mukaisesti, se periaatteessa ratkaisisi ongelmat, jotka liittyvät unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan lainsäädännön rikkomisen tutkinnan ja syytteenpanon tehostomuteen tai seuraamusten määräämiseen, sekä ongelmat, jotka liittyvät julkisten hankintojen järjestelmän systeemiin heikkouksiin.

iv. Yleisen edun mukaisten varojen hallintasäätöt (eli yleishyödylliset säätöt)

- (92) Unkarin hallitus on tällä korjaavalla toimenpiteellä sitoutunut hyväksymään viimeistään 30. syyskuuta 2022 a) muutossäädöksen, jolla varmistetaan julkisia hankintoja koskevien sääntöjen yleinen soveltaminen yleisen edun mukaista toimintaa harjoittaviin yleisen edun mukaisten varojen hallintasäätöihin ja niiden perustamiin tai ylläpitämiin oikeushenkilöihin, ja b) muutossäädöksen, jolla varmistetaan varainhoitoasetuksen 61 artiklan täysimääräinen noudattaminen sekä ohjeiden ja käytäntöjen yhdenmukaistaminen eturistiriitojen välttämiseksi ja hallinnasta varainhoitoasetuksen mukaisesti annettujen komission ohjeiden kanssa, jotta voidaan parantaa ja selkeyttää yleisen edun mukaisten varojen hallintasäätöihin sovellettavia yleisiä eturistiriitoja koskevia sääntöjä. Tämän korjaavan toimenpiteen täytäntöönpanon avainvaihe on liitteessä esitetyn mukaisesti molempien edellä mainittujen muutossäädösten hyväksyminen viimeistään 30. syyskuuta 2022.
- (93) Komissio katsoo, että jos Unkarin ehdottama korjaava toimenpide täsmennetään yksityiskohtaisissa säännöissä asianmukaisesti ja pannaan täytäntöön niiden mukaisesti, sillä voitaisiin periaatteessa ratkaista esiin tuodut ongelmat, koska se mahdollistaisi julkisia hankintoja koskevien sääntöjen yleisen ja ehdottoman soveltamisen yleishyödyllisiin säätöihin ja niiden ylläpitämiin tai hallinnoimiin

yksiköihin (eli niitä kaikkia pidettäisiin julkisia hankintoja koskevissa säännöissä tarkoitettuina hankintaviranomaisina) ja koska korjaavassa toimenpiteessä vahvistettaisiin tällaisiin yksiköihin ja niiden hallituksen jäseniin sovellettavat selkeät eturistiriitoja koskevat säännöt.

v. Syyttäjien päätösten oikeudellinen valvonta

- (94) Unkarin hallitus on sitoutunut muuttamaan rikosprosessilakia tarkoituksenaan ottaa käyttöön menettely, joka koskee julkisen vallan käyttöön tai julkisen omaisuuden hoitoon liittyviä rikoksia. Menettelyssä säädetään syyttäjän tai tutkintaviranomaisen tekemän, rikosilmoituksen tutkimatta jättämistä tai rikosoikeudellisen menettelyn lopettamista (eli rikostutkinnan lopettamista ilman syytettä) koskevan päätöksen oikeudellisesta valvonnasta. Tällaisen oikeudellisen uudelleentarkastelun perusteella tutkintatuomarilla on toimivalta määrätä, että rikosoikeudellinen menettely on aloitettava tai että sitä on jatkettava. Menettelyn voi käynnistää kuka tahansa henkilö; sen nojalla voivat tehdä esityksiä sekä luonnolliset henkilöt että oikeushenkilöt, eivät kuitenkaan viranomaiset. Menettely voisi viime kädessä mahdollistaa myös syytteen nostamisen tuomioistuimessa.
- (95) Komissio toteaa, että Unkari on sisällyttänyt korjaavaan toimenpiteeseen (ja siihen liittyviin syyskuun kirjeessä ilmoitettuihin lisäsitoumuksiin) useita seikkoja, jotka liittyvät syyttäjien päätösten oikeudellista valvontaa koskevaan uuteen menettelyyn, kuten oikeushenkilöiden (ei pelkästään luonnollisten henkilöiden) mahdollisuus aloittaa kyseinen menettely, rikoksesta ilmoittavalle henkilölle taattu etuoikeutettu menettelyllinen asema, viittaus siihen, että yksinomainen toimivalta käsitellä asiat uudessa menettelyssä annetaan siihen erikoistuneelle tuomioistuimelle (Budan alemman oikeusasteen tuomioistuin), viittaus siihen, että kaikki uuteen menettelyyn osallistuvat tuomioistuimet ja tutkintatuomarit noudattavat SEU-sopimuksen 19 artiklaa ja asiaa koskevaa unionin säännöstöä, ja menettelyn yleinen kohtuullinen aikataulu, joka takaisi sen tuloksellisuuden. Unkari on myös sitoutunut kuulemaan komissiota laajasti lainsäädäntöluonnoksesta, jota ehdotetaan hyväksyttäväksi korjaavan toimenpiteen mukaisesti ja joka sisältää muita arvioinnin kannalta merkityksellisiä tärkeitä yksityiskohtia. Lakiluonnoksessa edellytettäisiin muun muassa, että oikeudenkäynnistä vastaava tuomioistuin ei tee päätöstä syytteen asiasisällöstä näyttöä tarkastelematta. Unkari sitoutuu tarkastelemaan menettelyn toimintaa uudelleen viimeistään 31. joulukuuta 2023 ja hyväksymään tarvittaessa muutoksia lainsäädäntökehykseen (Euroopan komissiota kuultuaan) viimeistään 30. kesäkuuta 2024. Täytäntöönpanon avainvaiheita, joiden yhteydessä tästä korjaavasta toimenpiteestä saadaan lisätietoja, ovat liitteessä esitetyn mukaisesti täytäntöönpanoasetusten luonnosten viimeistely ja hyväksyminen (tarvitaan valvontamenettelyn soveltamiseksi) viimeistään 31. lokakuuta 2022<sup>52</sup>, lain ennakoarvioinnin aloittaminen perustuslakituomioistuimessa ja rikosprosessilain muuttamista koskevan uuden lain voimaantulo viimeistään 15. marraskuuta 2022.
- (96) Komissio katsoo, että Unkarin esittämä korjaava toimenpide sisältää useita seikkoja, joilla pyritään varmistamaan menettelyn tuloksellisuus. Lisäksi Unkari on sitoutunut tarkastelemaan menettelyä uudelleen kohtuullisen ajan kuluttua. Tämä olisi kuitenkin vahvistettava sen jälkeen, kun asiaa koskevan lainsäädäntöehdotuksen yksityiskohtat on toimitettu komissiolle ja komissio on tarkastellut niitä. Jos tämä korjaava toimenpide määritellään asianmukaisesti yksityiskohtaisissa säännöissä ja pannaan

<sup>52</sup> Nämä asetukset tarvitaan sitten kun laki on hyväksytty.

täytäntöön niiden mukaisesti, se periaatteessa ratkaisisi ongelmat, jotka liittyvät unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan lainsäädännön rikkomisen tutkinnan ja syytteenpanon tehottomuuteen tai seuraamusten määräämiseen, sekä ongelmat, jotka liittyvät julkisten hankintojen järjestelmän systeemiin heikkouksiin.

vi. Unionin varojen hoitoa koskevien tarkastus- ja valvontamekanismien lujittaminen

- (97) Tällä korjaavalla toimenpiteellä Unkarin hallitus sitoutui perustamaan viimeistään 31. elokuuta 2022 työryhmän laatimaan säännöksiä, jotka sisällytetään asiaankuuluviin unionin tuen (esim. elpymis- ja palautumistukiväline, yhteistyössä hallinnoitavat rahastot jne.) täytäntöönpanoa koskeviin hallituksen asetuksiin, joiden tarkoituksena on lujittaa sääntöjä ja menettelyjä varainhoitoasetuksen 61 artiklassa määriteltyjen eturistiriitojen tosiasialliseksi ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja korjaamiseksi ja lisätä hallintoviranomaisten ja välittävien elinten menettelyllisiä valmiuksia sekä parantaa Unkarin elpymis- ja palautumissuunnitelman täytäntöönpanosta vastaavan kansallisen viranomaisen valmiuksia soveltaa petosten, korrupcion ja kaksinkertaisen rahoituksen osalta tehostettua riskinhallintaa ja ehkäistä, havaita ja korjata niitä tehostetusti. Lisäksi Unkarin hallitus sitoutui pitämään kyseiset säännökset ehdoitta voimassa ja valvomaan niiden noudattamista rajoittamattoman ajan. Säännöksillä on myös määrä varmistaa eturistiriitoja koskevien ilmoitusten pätevyyden tosiasiallinen valvontamekanismi. Työryhmä kuulee laajasti unionin rahoitustuesta vastaavia komission yksiköitä voidakseen ottaa niiden antaman palautteen huomioon asiaa koskevissa hallituksen asetuksissa. Lisäksi Unkari sitoutui syyskuun kirjeessä antamaan EU-varojen hallinnoinnista vastaavalle Unkarin pääosastolle, jäljempänä 'EUTAF', tarvittavat taloudelliset ja henkilöstöresurssit, jotka tällä korjaavalla toimenpiteellä perustettu työryhmä täsmentää, taataksien unionin tuen moitteettoman käytön, turvatakseen pääosaston riippumattomuuden ja antaakseen sille mahdollisuuden suorittaa nykyiset tehtävänsä ja ne lisätehtävät, jotka sille on tarkoitus osoittaa useilla Unkarin 22. elokuuta 2022 esittämällä korjaavilla toimenpiteillä. Tämän korjaavan toimenpiteen täytäntöönpanon avainvaiheita ovat liitteessä esitetyn mukaisesti työryhmän perustaminen viimeistään 31. elokuuta 2022, sisäisen tarkastuksen ja integriteetin osaston (DIAI) perustaminen pääministerin kansliaan viimeistään 30. syyskuuta 2022 ja asiaa koskevien hallituksen asetusten (413/2021 ja 256/2021) muutosten hyväksyminen viimeistään 30. syyskuuta 2022. Unkari on perustanut työryhmän korjaavassa toimenpiteessä annetun sitoumuksen mukaisesti, ja se on kokoontunut syyskuun toiseen viikkoon mennessä jo neljä kertaa: 8., 9., 13. ja 16. syyskuuta.

- (98) Jos tämä korjaava toimenpide täsmennetään asianmukaisesti yksityiskohtaisissa säännöissä ja pannaan täytäntöön niiden mukaisesti, se periaatteessa (yhdessä muiden korjaavien toimenpiteiden kanssa) ratkaisisi huolenaiheet, jotka liittyvät julkisten hankintojen järjestelmän systeemiin heikkouksiin, sekä huolenaiheet, jotka liittyvät mahdollisten eturistiriitojen tulokselliseen ehkäisemiseen, havaitsemiseen ja korjaamiseen, koska sen tarkoituksena on hyväksyä säännöksiä niiden sääntöjen ja menettelyjen lujittamiseksi, joilla voidaan tuloksellisemmin ehkäistä, havaita ja korjata unionin varojen käyttöön liittyviä eturistiriitoja, mukaan lukien eturistiriitoja koskevien ilmoitusten pätevyyden tosiasiallinen valvontamekanismi.

vii. Yhden ainoan tarjouksen perusteella tehtyjen sopimusten vähentäminen hankintamenettelyissä, joihin liittyy unionin varoja

- (99) Unkarin hallitus on sitoutunut tällä korjaavalla toimenpiteellä a) 31. joulukuuta 2022 mennessä supistamaan unionin varoista rahoitettujen ja vuonna 2022 päättyneiden, yhden ainoan tarjouksen perusteella tehtyjen hankintasopimusten osuuden alle 15 prosenttiin, sisämarkkinoiden tulostaulun menetelmän mukaisesti laskettuna, b) täyttämään ehdoitta edellä mainitun tavoitteen ja pitämään sen voimassa ilman aikarajaa ja, c) jos yhden ainoan tarjouksen perusteella tehtyjen sopimusten osuus olisi jonakin kalenterivuonna yli 15 prosenttia, toteuttamaan neljän kuukauden kuluessa lisätoimenpiteitä helpottaakseen osuuden supistamista uudelleen 15 prosentin kynnyksarvon alapuolelle sekä ilmoittamaan asiasta integriteettiviranomaiselle ja komissiolle. Tämän toimenpiteen täytäntöönpanon avainvaihe on liitteessä esitetyn mukaisesti sisämarkkinoiden tulostaulun menetelmien noudattamista koskevan ensimmäisen tarkastuksen suorittaminen ja tätä koskevien yksittäisten tietojen, perustasoa koskevat arvot mukaan lukien, toimittaminen komissiolle ja yleisölle, mikä EU-varojen hallinnoinnista vastaavan Unkarin pääosaston (EUTAF) on määrää tehtä viimeistään 30. syyskuuta 2022.
- (100) Komissio suhtautuu myönteisesti myös tähän korjaavaan toimenpiteeseen, koska sillä pyritään selvästi lisäämään läpinäkyvyyttä ja kilpailua julkisissa hankinnoissa ja koska sillä voitaisiin periaatteessa ratkaista komission tältä osin esittämät huolenaiheet, jos se pannaan asianmukaisesti täytäntöön.
- viii. Yhden ainoan tarjouksen perusteella tehtyjen sopimusten vähentäminen hankintamenettelyissä, joihin liittyy kansallisia varoja
- (101) Edellä kuvatun korjaavan toimenpiteen tavoin Unkarin hallitus on sitoutunut a) 31. joulukuuta 2024 mennessä supistamaan kansallisesta talousarviosta rahoitettujen ja tietyinä kalenterivuonna päätettyjen, yhden ainoan tarjouksen perusteella tehtyjen hankintasopimusten osuuden asteittain (kolmessa vaiheessa) alle 15 prosenttiin, sisämarkkinoiden tulostaulun menetelmän mukaisesti laskettuna, b) täyttämään ehdoitta edellä mainitun tavoitteen seuraavina vuosina ja pitämään sen voimassa ilman aikarajaa ja, c) jos yhden ainoan tarjouksen perusteella tehtyjen sopimusten osuus olisi jonakin kalenterivuonna yli 15 prosenttia, esittämään neljän kuukauden kuluessa lisätoimenpiteitä helpottaakseen osuuden supistamista uudelleen 15 prosentin kynnyksarvon alapuolelle sekä ja ilmoittamaan asiasta integriteettiviranomaiselle ja komissiolle.
- (102) Komissio suhtautuu tähän, samoin kuin edelliseen toimenpiteeseen, myönteisesti, koska sillä pyritään selvästi lisäämään läpinäkyvyyttä ja kilpailua julkisissa hankinnoissa, edellyttäen että se pannaan asianmukaisesti täytäntöön.
- ix. Yhden tarjouksen perusteella tehtyjä sopimuksia koskeva raportointiväline
- (103) Edellä kuvattujen, yhden tarjouksen perusteella tehtyjen sopimusten vähentämiseen liittyvien korjaavien toimenpiteiden lisäksi Unkarin hallitus on sitoutunut laatimaan 30. syyskuuta 2022 mennessä uuden seuranta- ja raportointivälineen, jolla mitataan erikseen yhden tarjouksen perusteella tehtyjen sopimusten osuutta hankintamenettelyissä, jotka rahoitetaan joko kansallisilla varoilla tai EU:n tuella tai molemmilla, ja ylläpitämään sitä rajoittamattoman ajan. Julkisista hankinnoista vastaavan ministeriön on laadittava yhden tarjouksen perusteella tehtyjä sopimuksia koskevalla raportointivälineellä kerätyistä tiedoista kirjallinen raportti, joka julkaistaan vuosittain viimeistään 15. helmikuuta sähköisen julkisten hankintojen järjestelmän, jäljempänä 'EPS', verkkosivustolla (saatavilla julkisesti ilman rekisteröintiä ja maksutta). Tämän korjaavan toimenpiteen täytäntöönpanon avainvaiheita ovat liitteessä esitetyn mukaisesti uuden seuranta- ja

raportointivälineen kehittäminen EPS-järjestelmän tietolähteiden pohjalta 30. syyskuuta 2022 mennessä ja EUTAF:n tarkastuksen perusteella saatu vahvistus siitä, että yhden tarjouksen perusteella tehtyjä sopimuksia koskeva raportointiväline on kaikilta osin toimiva ja toimintavalmis ja että sen toiminnot ovat sisämarkkinoiden tulostaulun menetelmien mukaisia samaan päivämäärään mennessä.

- (104) Tämä korjaava toimenpide on tervetullut, ja komission arvio sen ominaisuuksista on myönteinen. Jos väline kehitetään ja toteutetaan asianmukaisesti, se tekee yhden tarjouksen perusteella tehtyjen sopimusten vähentämiseen tähtäävistä korjaavista toimenpiteistä periaatteessa tehokkaampia ja läpinäkyvämpiä.

x. Sähköinen julkisten hankintojen järjestelmä (EPS)

- (105) Unkarin hallitus on sitoutunut a) luomaan ja julkaisemaan EPS-järjestelmän verkkosivustolla maksutta julkisesti saatavilla olevan tietokannan, jota päivitetään säännöllisesti (vähintään neljännesvuosittain) ja johon kootaan tiedot kaikista julkisista hankintamenettelyjä koskevista jälki-ilmoituksista jäsennellyssä muodossa (mukaan lukien tiedot, joissa on yrityksen tunnistenumerot ja kunkin yksittäisen yhteenliittymän jäsenen ja alihankkijan nimet) niin, että niitä voidaan käsitellä koneellisesti (hankintamenettelyjä koskevista tiedoista on erityisesti voitava tehdä jäseneltyjä hakuja ja datan joukkovienti (*bulk export*)), b) toteuttamaan kaikki tarvittavat toimenpiteet EPS-järjestelmän kehittämiseksi ja varmistamaan, että uudet toiminnot ovat täysin toimintavalmiita viimeistään 30. syyskuuta 2022, ja c) ylläpitämään EPS-järjestelmää ja siihen liittyviä toimintoja ehdoitta rajoittamattoman ajan. Tämän korjaavan toimenpiteen täytäntöönpanon avainvaihe on liitteessä esitetyn mukaisesti EPS-järjestelmän uusien toimintojen täysi toimintavalmius viimeistään 30. syyskuuta 2022.

- (106) Komissio katsoo, että jos korjaava toimenpide laaditaan ja pannaan täytäntöön asianmukaisesti, sen pitäisi lisätä julkisten hankintamenettelyjen läpinäkyvyyttä, minkä vuoksi sillä voitaisiin periaatteessa ratkaista komission esiin tuomat huolenaiheet, jotka koskevat julkisten hankintojen järjestelmän systeemisiä heikkouksia.

xi. Tuloksellisuuden mittauskehys

- (107) Tällä korjaavalla toimenpiteellä Unkarin hallitus on sitoutunut laatimaan 30. syyskuuta 2022 mennessä tuloksellisuuden mittauskehysten, jolla arvioidaan julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannustehokkuutta. Korjaavassa toimenpiteessä esitetään myös, että Unkarin hallitus jatkaa tuloksellisuuden mittauskehysten säännöllistä käyttöä ja sen tulosten julkaisemista ehdoitta rajoittamattoman ajan. Tuloksellisuuden mittauskehys otetaan käyttöön viimeistään 30. marraskuuta 2022, ja siihen osallistuu riippumattomia kansalaisjärjestöjä ja riippumattomia julkisten hankintojen asiantuntijoita, jotta voidaan arvioida julkisten hankintojen tehokkuutta ja kustannustehokkuutta Unkarissa. Tämän toimenpiteen täytäntöönpanon avainvaihe on liitteessä esitetyn mukaisesti kyseisen kehyksen laatiminen, mukaan lukien hallituksen päätöksen hyväksyminen, viimeistään 30. syyskuuta 2022.
- (108) Voidaan katsoa, että jos tämä korjaava toimenpide täsmennetään asianmukaisesti yksityiskohtaisissa säännöissä ja toteutetaan niiden mukaisesti, sillä voidaan yhdessä muiden julkisten hankintojen järjestelmään liittyvien korjaavien toimenpiteiden kanssa periaatteessa ratkaista komission esiin tuomat huolenaiheet, jotka koskevat julkisten hankintojen järjestelmän systeemisiä heikkouksia.

xii. Toimintasuunnitelma kilpailun lisäämiseksi julkisissa hankinnoissa

(109) Unkarin hallitus on sitoutunut hyväksymään viimeistään 31. maaliskuuta 2023 kattavan toimintasuunnitelman, jolla pyritään lisäämään kilpailua julkisissa hankinnoissa ja jossa asetetaan selkeät ja kunnianhimoiset määräajat kunkin siinä vahvistettavan toimen toteuttamiselle. Kyseisessä korjaavassa toimenpiteessä säädetään myös toimintasuunnitelman vuotuisesta uudelleentarkastelusta. Unkarin hallitus on myös sitoutunut asettamaan viipymättä julkisesti saataville toimintasuunnitelman ja sen uudelleentarkastelun sekä vuotuisen tilannekatsauksen toimintasuunnitelmaan sisältyvien toimien täytäntöönpanosta.

(110) Komission arvio tästä korjaavasta toimenpiteestä, jolla pyritään lisäämään kilpailua julkisissa hankinnoissa, on myönteinen. Voidaan katsoa, että jos toimenpide täsmennetään asianmukaisesti yksityiskohtaisissa säännöissä ja toteutetaan niiden mukaisesti, sillä voidaan yhdessä muiden julkisten hankintojen järjestelmään liittyvien korjaavien toimenpiteiden kanssa periaatteessa ratkaista komission tältä osin esiin tuomat huolenaiheet.

xiii. Julkisia hankintoja koskeva koulutus mikroyrityksille ja pienille ja keskisuurille yrityksille

(111) Tämän korjaavan toimenpiteen tarkoituksena on helpottaa mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten (painopisteenä mikro- ja pienyritykset) osallistumista julkisiin hankintoihin tarjoamalla 31. maaliskuuta 2024 mennessä maksuttomia koulutustilaisuuksia vähintään 1 000 mikroyritykselle sekä pienelle ja keskisuurelle yritykselle. Unkarin hallitus on myös sitoutunut järjestämään 30. kesäkuuta 2026 mennessä lisää tällaisia koulutustilaisuuksia ainakin 1 200 mikroyritykselle sekä pienelle ja keskisuurelle yritykselle (yhteensä ainakin 2 200 yritykselle) sekä seuraamaan ja arvioimaan koulutuksen tehokkuutta ja lisäarvoa.

(112) Komission arvio tästä korjaavasta toimenpiteestä, jolla pyritään lisäämään kilpailua julkisissa hankinnoissa ja erityisesti lisäämään mikro- ja pienyritysten osallistumista hankintamenettelyihin, on myönteinen. Voidaan katsoa, että jos tämä korjaava toimenpide toteutetaan asianmukaisesti, sillä voidaan yhdessä muiden julkisten hankintojen järjestelmään liittyvien korjaavien toimenpiteiden kanssa periaatteessa ratkaista komission tältä osin esiin tuomat huolenaiheet.

xiv. Tukijärjestelmä mikroyrityksille sekä pienille ja keskisuurille yrityksille julkisiin hankintoihin osallistumista varten

(113) Edellä mainitun koulutustukeen liittyvän toimenpiteen lisäksi Unkarin hallitus on sitoutunut perustamaan ja käynnistämään viimeistään 31. maaliskuuta 2023 tukijärjestelmän, josta myönnetään puolueettomien, syrjimättömien ja läpinäkyvien valintaperusteiden nojalla kiinteämääräinen korvaus vähintään 1 800 tukikelpoiselle mikroyritykselle sekä pienelle ja keskisuurelle yritykselle (painopisteenä mikro- ja pienyritykset 30. kesäkuuta 2026 saakka) niiden julkisiin hankintamenettelyihin osallistumiseen liittyvien kustannusten osalta, jotta voidaan helpottaa niiden osallistumista julkisiin hankintoihin ja vähentää niiden markkinoille pääsyn esteitä. Väliarviointi olisi tehtävä viimeistään 30. syyskuuta 2024 ja loppuarviointi olisi saatettava päätökseen tukijärjestelmän päättyessä viimeistään 31. heinäkuuta 2026.

(114) Komission arvio tästä korjaavasta toimenpiteestä, jolla pyritään lisäämään kilpailua julkisissa hankinnoissa ja erityisesti edistämään mikro- ja pienyritysten osallistumista hankintamenettelyihin, on myönteinen. Voidaan katsoa, että jos tämä korjaava toimenpide toteutetaan asianmukaisesti, sillä voidaan yhdessä muiden julkisten

hankintojen järjestelmään liittyvien korjaavien toimenpiteiden kanssa periaatteessa ratkaista komission tältä osin esiin tuomat huolenaiheet.

xv. Komission Arachne-riskienpisteytysvälineen laajennettu käyttö

- (115) Tämän korjaavan toimenpiteen nojalla Unkarin hallitus on sitoutunut soveltamaan menettelyjä, joilla mahdollistetaan komission jäsenvaltioiden käyttöön antaman tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineen eli Arachnen kaikkien toimintojen järjestelmällinen ja laajennettu käyttö unionin tuen täytäntöönpanossa kaikilla ohjelmakausilla, jotta eturistiriitoja, petoksia, korruptiota, päällekkäistä rahoitusta ja muita sääntöjenvastaisuuksia voidaan ehkäistä ja havaita tuloksellisesti. Se sitoutui jatkamaan Arachne-järjestelmän kaikkien toimintojen tosiasiallista soveltamista ehdoitta rajoittamattoman ajan ja sitoutui samalla siihen, että kaikilla asianomaisilla tarkastus- ja valvontaelimillä on rajoittamaton pääsy Arachne-järjestelmään ladattuihin tietokokonaisuuksiin. Tämän toimenpiteen täytäntöönpanon avainvaihe on liitteessä esitetyn mukaisesti Arachnen kaikkien toimintojen järjestelmällistä käyttöä koskevien menettelyjen soveltaminen unionin tuen täytäntöönpanossa viimeistään 30. syyskuuta 2022. Menettelyillä on varmistettava, että kaikki asiaankuuluvat tiedot ladataan järjestelmään, että riskienpisteytyksen tulokset johtavat toimenpiteisiin ja että asianomaisilla tarkastuselimillä on rajoittamaton pääsy Arachne-järjestelmään.
- (116) Komissio katsoo, että jos Unkarin esittämä korjaava toimenpide, joka koskee komission jäsenvaltioiden käyttöön asettaman yhteisen tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineen (eli Arachnen) kaikkien toimintojen käytön laajentamista kaikkeen unionin tukeen, laaditaan ja toteutetaan asianmukaisesti, sen avulla voidaan, yhdessä integriteettiviranomaisen perustamisen (ks. edellä) ja unionin varojen käytön valvonnan ja tarkastuksen tehostamista koskevan korjaavan toimenpiteen kanssa, periaatteessa ratkaista komission esiin tuomat huolenaiheet, jotka koskevat Unkarin kykyä parantaa unionin varojen käyttöön liittyvien eturistiriitojen tarkastuksia.

xvi. OLAFin kanssa tehtävän yhteistyön lujittaminen

- (117) Unkarin hallitus on sitoutunut toimittamaan parlamentille kansallisesta vero- ja tullihallinnosta (Nemzeti Adó- és Vámhivatal) vuonna 2010 annetun lain CXXII muuttamista koskevan säädösluonnoksen, joka on määrä hyväksyä viimeistään 30. syyskuuta 2022 ja jolla kansallinen vero- ja tullihallinto nimetään toimivaltaiseksi kansalliseksi viranomaiseksi avustamaan OLAFia paikalla tehtävissä tarkastuksissa Unkarissa ja silloin kun kyseisten tarkastusten kohteena oleva talouden toimija kieltäytyy yhteistyöstä. Se on myös sitoutunut toimittamaan parlamentille säädösluonnoksen vuonna 2004 annetun lain XXIX muuttamisesta siten, että otetaan käyttöön varoittava taloudellinen seuraamus, joka määrätään, jos talouden toimija kieltäytyy yhteistyöstä OLAFin kanssa OLAFin paikan päällä suorittamia tarkastuksia ja todentamisia varten. Tämän korjaavan toimenpiteen avainvaihe on liitteessä esitetyn mukaisesti molempien edellä mainittujen säädösten hyväksyminen viimeistään 30. syyskuuta 2022.
- (118) Komissio katsoo, että havaitut puutteet voidaan korjata ehdotetulla OLAFin kanssa tehtävän yhteistyön lujittamista koskevalla korjaavalla toimenpiteellä, koska siinä nimetään toimivaltainen kansallinen viranomainen avustamaan OLAFia sen tehdessä tarkastuksia paikan päällä Unkarissa ja silloin kun kyseisten tarkastusten kohteena oleva talouden toimija kieltäytyy yhteistyöstä. Uudet säännöt, jotka Unkarin on määrä hyväksyä esitetyn korjaavan toimenpiteen mukaisesti, sisältävät myös

varoittavan taloudellisen seuraamuksen, joka määrätään, jos talouden toimija kieltäytyy yhteistyöstä OLAFin kanssa OLAFin paikan päällä suorittamia tarkastuksia ja todentamisia varten. Komissio katsoo, että jos annetut sitoumukset täsmennetään yksityiskohtaisissa säännöissä asianmukaisesti ja pannaan täytäntöön niiden mukaisesti, tämä kysymys on periaatteessa ratkaistu.

xvii. Julkisten menojen läpinäkyvyyden parantaminen

- (119) Unkarin hallitus on sitoutunut tällä korjaavalla toimenpiteellä a) toimittamaan parlamentille viimeistään 31. lokakuuta 2022 hyväksyttävän säädöksen, jolla kaikki julkiset elimet velvoitetaan julkaisemaan keskusrekisterissä ennakoivasti ennalta määritellyt tiedot julkisten varojen käytöstä, b) antamaan tietoja keskusrekisterissä olevista alihankkijoista ja c) pitämään edellä mainitun säädöksen ehdoilla voimassa rajoittamattoman ajan ja varmistamaan sen täytäntöönpanon (erityisesti sen, että julkiset elimet lataavat kaikki asiaankuuluvat tiedot rekisteriin kokonaisuudessaan ja oikea-aikaisesti). Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä koskeva alustava luonnos toimitetaan komissiolle viimeistään 30. syyskuuta 2022. Tämän korjaavan toimenpiteen täytäntöönpanon avainvaiheet ovat liitteessä esitetyn mukaisesti a) sellaisen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävän alustavan säädösluonnoksen toimittaminen komissiolle viimeistään 30. syyskuuta 2022, jolla kaikki julkiset elimet velvoitetaan julkaisemaan ennakoivasti ennalta määritellyt tiedot julkisten varojen käytöstä, ja b) kyseisen säädöksen hyväksyminen viimeistään 31. lokakuuta 2022.
- (120) Komissio katsoo, että tämä korjaava toimenpide myös lisää julkisten hankintojen läpinäkyvyyttä (yhdessä muiden korjaavien toimenpiteiden kanssa). Jos toimenpide täsmennetään asianmukaisesti yksityiskohtaisissa säännöissä ja toteutetaan niiden mukaisesti, voidaan katsoa, että sillä voidaan periaatteessa ratkaista komission tältä osin esiin tuomat huolenaiheet.

#### 7.2.2. *Arvioinnin päätelmät*

- (121) Komissio päättää menettelyn seuraavasta vaiheesta kuukauden kuluessa jäsenvaltion huomautusten vastaanottamisesta. Se suhtautuu Unkarin tekemään ehdotukseen myönteisesti, vaikka se onkin tehty myöhäisessä vaiheessa, ja katsoo, että jos ehdotetut korjaavat toimenpiteet täsmennetään asianmukaisesti voimaansaattamislajeissa ja täytäntöönpanosäännöissä ja pannaan täytäntöön niiden mukaisesti, niillä voidaan toimenpiteiden yksityiskohdista riippuen periaatteessa ratkaista ilmoituksessa kuvatut ongelmat, jotka koskevat julkisiin hankintoihin liittyviä systeemisiä sääntöjenvastaisuuksia, puutteita ja heikkouksia sekä eturistiriitoihin liittyviä riskejä, poistaa ”yleishyödyllisiä säätiöitä” koskevat huolenaiheet sekä puuttua tutkintaa, syytteenpanoa ja korruptiontorjuntakehystä koskeviin lisäperusteisiin.<sup>53</sup>
- (122) Ehdotettujen toimenpiteiden keskeisiä yksityiskohtia on kuitenkin vielä määritettävä ja arvioitava, erityisesti siltä osin, miten niiden keskeiset osatekijät otetaan huomioon varsinaisissa säädösteksteissä (esimerkiksi sen varmistamiseksi, että integriteettiviranomaisella on valtuudet tarkistaa tehtäviensä suorittamisen kannalta merkitykselliset varallisuusilmoitukset). Toiseksi useat Unkarissa yksilöidyt ongelmat edellyttävät paitsi oikeudellisen kehyksen mukauttamista, myös ja

<sup>53</sup> Nämä havainnot eivät vaikuta komission muiden välineiden, kuten EU:n vuotuisen oikeusvaltioseurannan, nojalla tekemään seurantaan ja analyttiseen lisäarviointiin.

erityisesti käytännön muutoksia, jotka edellyttävät pidempiä määräaikoja konkreettisten tulosten aikaansaamiseksi. Talousarvioon kohdistuu edelleen riski siihen asti, että kaikkien liitteessä olevassa taulukossa 1 esitettyjen korjaavien toimenpiteiden yksityiskohdat ja niiden täytäntöönpanon avainvaiheet on arvioitu. Sen vuoksi komissio ei voi tässä vaiheessa katsoa, että toimenpiteet ovat riittäviä Unkarille 27. huhtikuuta 2022 lähetetyssä komission ilmoituksessa esitettyihin havaintoihin puuttumiseksi ja unionin talousarvion suojaamiseksi, ennen kuin näiden toimenpiteiden yksityiskohdat ovat selvillä ja kaikki niiden täytäntöönpanon avainvaiheet on pantu täytäntöön asianmukaisesti, kaikilta osin ja tuloksellisesti.

- (123) Komissio seuraa edelleen tilannetta tämän menettelyn ja muiden asiaa koskevien välineiden puitteissa ja vaihtaa näkemyksiä Unkarin viranomaisten kanssa tämän ehdotuksen hyväksymisen jälkeen. On erityisesti pantava merkille, että osa Unkarin ehdottamista korjaavista toimenpiteistä on määrä panna täytäntöön viimeistään 19. marraskuuta 2022. Komissio tiedottaa neuvostolle kaikista merkityksellisistä seikoista, jotka voivat vaikuttaa sen tässä esittämään arvioon.
- (124) Ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 10 kohdan nojalla neuvosto hyväksyy täytäntöönpanopäätöksen kuukauden kuluessa; määräaika voidaan jatkaa enintään kahdella kuukaudella, minkä ansiosta siinä voitaisiin ottaa huomioon 123 kohdassa mainittujen sitoumusten täytäntöönpano.

## **8. HYVÄKSYTTÄVÄKSI EHDOTETUT TOIMENPITEET JA NIIDEN OIKEASUHTEISUUS**

- (125) Ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Siinä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen välineelle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.
- (126) Ehdollisuusasetuksessa edellytetään, että neuvostolle esitettävät toimenpiteet ovat oikeassa suhteessa siihen tosiasialiseen tai mahdolliseen vaikutukseen, joka oikeusvaltion periaatteiden havaituilla rikkomisilla on unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen, ja että ne mahdollisuuksien mukaan kohdistetaan sellaisiin unionin toimiin, joihin rikkominen vaikuttaa. Komissio ottaa ehdotettavia toimenpiteitä määrittäessään huomioon kaikki merkitykselliset tekijät, kuten oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen luonteen, keston, vakavuuden ja laajuuden sekä asianomaisen jäsenvaltion menettelyn yhteydessä esittämien mahdollisten korjaavien toimenpiteiden riittävyyden.

### **8.1. Toimenpiteiden oikeasuhteisuus – oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen mahdollinen vaikutus unionin talousarvioon**

- (127) Havaitut rikkomiset liittyvät erottamattomasti prosessiin, jonka puitteissa Unkari käyttää unionin varoja, sillä kyse on siitä, että unionin talousarviosta rahoitettavien hankintasopimusten tekomenettelystä päättävien viranomaisten toiminta ja prosessit ovat olleet epäasianmukaisia. Sen vuoksi niiden mahdollista vaikutusta unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen pidetään erityisen merkittävänä. Lisäksi, jos havaittuihin rikkomisiin yhdistyy petosten havaitsemista, tutkintaa ja korjaamista koskevia rajoituksia ja esteitä, jotka katsotaan tutkintaan, syytetoimiin ja korruptiontorjuntakehykseen liittyviksi lisäperusteiksi, edellä mainittua vaikutusta voitaisiin pitää vieläkin merkittävämpänä, koska se saattaa vaikuttaa kaikkiin Unkarin hoitamiin unionin varoihin.

- (128) Rikkomisten luonteen osalta komissio katsoo, että julkisiin hankintoihin liittyvien rikkomisten ja yleishyödyllisten säätiöiden eturistiriitoihin liittyvien rikkomisten arviointi on johtanut päätelmään, että nämä seikat ovat osoitus oikeusvaltion periaatteiden ja erityisesti asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 3 artiklan b alakohdan rikkomisesta, koska viranomaisten mielivaltaisten tai laittomien päätösten ehkäiseminen, oikaiseminen tai niistä rankaiseminen laiminlyödään ja koska jätetään varmistamatta, että eturistiriitoja ei synny. Arvioidut rikkomiset liittyvät olennaisesti tapaan, jolla julkisia varoja, unionin varat mukaan lukien, hoidetaan, ja näin ollen niiden luonteella on merkittävä vaikutus unionin talousarvioon.
- (129) Lisäksi erityisesti julkisten hankintojen yhteydessä havaittuihin ongelmiin liittyvät rikkomiset ovat toistuvia ja yli kymmenen vuotta jatkuneina pitkäaikaisia, mikä uhkaa unionin talousarvion moitteetonta varainhoitoa ja unionin taloudellisia etuja.
- (130) Lisäksi komissio katsoo, että havaitut oikeusvaltion periaatteiden rikkomiset koskevat Unkarin julkisen sektorin tärkeitä osia eli unionin varoja hoitavia julkisia elimiä, jotka voivat olla hankintaviranomaisia tai joista voi tulla sellaisia, sekä yleishyödyllisiä säätiöitä, joilla huolimatta siitä, että ne ovat yksityisiä tahoja, on yleisen edun mukainen päämäärä, kuten koulutus, tutkimus, ympäristö- ja ilmastonsuojelu tai kulttuuriperinnön suojelu. Oikeusvaltion periaatteiden rikkomiset ovat näin ollen järjestelmällisiä ja laajalle levinneitä ja siksi vakavia.
- (131) Oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen laajuuden osalta komissio katsoo, että silloin kun oikeusvaltion periaatteiden rikkominen vaikuttaa tai uhkaa vaikuttaa useisiin unionin ohjelmiin tai rahastoihin, sen vaikutuksen unionin talousarvioon tai unionin taloudellisiin etuihin on katsottava olevan huomattava. Tässä tapauksessa havaitut ongelmat uhkaavat vaikuttaa kaikkiin pääasiassa julkisten hankintojen kautta toteutettaviin ohjelmiin, jotka monivuotisen rahoituskehyn 2021–2027 puitteissa liittyvät Unkarissa merkittävimmin kolmeen koheesiopolitiikan ohjelmaan, jotka muodostavat merkittävän osan Unkarille koheesiopolitiikan puitteissa osoitetuista unionin varoista. Komission tarkastukset, joissa edellä kuvatut julkisia hankintoja koskevat ongelmat havaittiin, koskivat koheesiopolitiikkaa, ja huolimatta siitä, että näiden ongelmien vaikutus EU:n talousarvioon on yksittäisten tarkastusten osalta oikaistu rahoitusoikaisilla koheesiopolitiikan sääntöjä soveltaen, havainnot osoittivat, että Unkarin viranomaiset olivat järjestelmällisesti kyvyttömiä tai haluttomia taikka epäonnistuneet estämään päätökset, jotka julkisten hankintojen ja eturistiriitojen osalta ovat sovellettavan lainsäädännön vastaisia, ja torjumaan näin riittävästi korruptioriskejä.
- (132) Edellä esitetyn lisäksi, jos havaittuihin, julkisiin hankintoihin ja yleishyödyllisiin säätiöihin liittyviin ongelmiin yhdistyy petosten havaitsemista, tutkintaa ja korjaamista koskevia rajoituksia ja esteitä, jotka katsotaan tutkintaan, syytetoimiin ja korruptiontorjuntakehykseen liittyviksi läpäisemättömiksi, taloudellisen vaikutuksen voitaisiin katsoa olevan vieläkin merkittävämpi. Tämä seikka haittaisi unionin taloudellisten etujen suojaamista sekä etukäteen estämällä rikosoikeudellisten menettelyjen pelotevaikutusta että jälkikäteen estämällä valtion laitosten rangaistustoimet.

## **8.2. Toimenpiteiden kohteena olevat unionin toimet**

- (133) Kun otetaan huomioon komission yksiköiden aiemmin tekemät tarkastukset (ja huolimatta siitä, että niiden vaikutus EU:n talousarvioon on oikaistu rahoitusoikaisilla koheesiopolitiikan sääntöjä soveltaen) ja edellä esitetyt havainnot,

unionin toimet, joihin oikeusvaltion periaatteiden rikkominen tulevaisuudessa todennäköisimmin jälleen vaikuttaa, ovat pääasiassa julkisten hankintojen kautta toteutettavat koheesiopolitiikan ohjelmat sekä ohjelmat, joissa edunsaajina voi olla yleishyödyllisiä säätiöitä ja niiden ylläpitämiä yhteisöjä.

- (134) Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon osoitettu unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon ja unionin taloudellisiin etuihin vaikuttava uhka sekä ehdollisuusasetuksen ennaltaehkäisevä luonne, ja jotta voidaan suojata talousarviota vakavilta uhilta, toimenpiteiden olisi ensisijaisesti koskettava vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan ohjelmia, jotka on määrä toteuttaa pääasiassa julkisten hankintojen kautta, käyttäen vertailukohtana tietoa siitä, miten vastaavat koheesiopolitiikan ohjelmat on vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa toteutettu. Koheesiopolitiikan ohjelmat, joita ehdotetut toimenpiteet koskevat, jäljempänä ’asianomaiset ohjelmat’, ovat seuraavat:
- (a) Ympäristöä ja energiatehokkuutta koskeva toimenpideohjelma plus,
  - (b) Yhdennetty liikenteen toimenpideohjelma plus,
  - (c) Alueellisen ja asutuksen kehittämisen toimenpideohjelma plus.
- (135) Mitä tulee oikeusvaltion periaatteiden rikkomiseen, joka vaikuttaa yleishyödyllisten säätiöiden ja niiden ylläpitämien yhteisöjen hoitamisiin varoihin, komissio katsoo, että kun otetaan huomioon sen toiminnan luonne, jossa tällaiset yhteisöt voivat olla mukana<sup>54</sup>, kaikkien suoran tai välillisen hallinnon piiriin kuuluvien ohjelmien toimien, joissa edunsaajina tai varoja hoitavina yhteisöinä voi olla yleishyödyllisiä säätiöitä tai niiden ylläpitämiä muita yhteisöjä, olisi oltava niiden toimenpiteiden kohteena, joita komissio aikoo tässä tapauksessa ehdottaa.

### **8.3. Asianmukaisten ja oikeasuhteisten toimenpiteiden valinta**

- (136) Edellä esitetyn analyysin päätelmänä on, että todetuilla oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilla on merkittävä mahdollinen vaikutus unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisiin etuihin, minkä perusteella ehdotetaan seuraavia toimenpiteitä.
- Yhteistyössä hallinnoitavat ohjelmat: kauden 2021–2027 koheesiopolitiikan ohjelmiin liittyvien sitoumusten keskeyttäminen
- (137) Keskeytettävien sitoumusten määrän määrittämisestä komissio toteaa, että tässä vaiheessa ei ole mahdollista laskea tarkasti mahdollista vaikutusta unionin talousarvioon, koska vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen puitteissa hankintojen kautta hoidettavien varojen osuutta ei voida määrittää etukäteen riittävän tarkasti. Koska havaittuihin vakaviin sääntöjenvastaisuuksiin liittyvien menojen määrää ei ole mahdollista määrittää tarkasti, sovellettavien toimenpiteiden asianmukainen laajuus määritetään prosenttiosuutena, joka kuvaa arvioitua unionin talousarvioon kohdistuvaa uhkaa. Tämä prosenttiosuus määritetään havaittujen järjestelmällisten rikkomisten vakavuuden, toistuvuuden ja keston perusteella sekä odotettavissa olevan unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon kohdistuvan taloudellisen enimmäisriskin perusteella ottaen huomioon Unkarin tämän menettelyn yhteydessä esittämät korjaavat toimenpiteet.

<sup>54</sup> Toiminta liittyy pääasiassa koulutukseen ja tutkimukseen, mutta myös moneen muuhun toimintaan, kuten ympäristön- ja ilmastonsuojeluun, kulttuuriperinnön suojeluun ja urheiluun.

- (138) Koska oikeusvaltion periaatteiden havaituilla rikkomisilla voi olla erityisen merkittävä mahdollinen vaikutus unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon ja unionin taloudellisiin etuihin ja kun otetaan huomioon näiden rikkomisten luonne, kesto, vakavuus ja laajuus, mahdollinen vaikutus asianomaisiin varoihin voisi olla erittäin merkittävä, minkä vuoksi voitaisiin pitää oikeasuhteisena, että erittäin merkittävä määrä sitoumuksia keskeytetään. Julkisten hankintojen osalta asianmukaiset ja oikeasuhteiset toimenpiteet olisi sen vuoksi ulotettava koskemaan sitä unionin varojen määrää, jota uhkaa hallinnointi moitteettoman varainhoidon periaatteiden vastaisesti. Ainoastaan osaa edellä mainittujen toimenpideohjelmien varoista on tarkoitus hoitaa hankintojen kautta (periaatteessa 85–90 prosenttia varoista), ja joihinkin julkisiin hankintamenettelyihin nämä järjestelmälliset rikkomiset eivät myöskään periaatteessa välttämättä vaikuta. Toisaalta näihin rikkomisiin voi liittyä vakavia uhkia myös muille unionin ohjelmille, jotka myös – vähäisemmässä määrin – toteutetaan julkisten hankintojen kautta mutta joihin suunnitellut toimenpiteet eivät vaikuttaisi. Edellä esitetyn perusteella komissio oli aiekirjeessään arvioinut, että talousarvioon kohdistuva uhka vastaa 70:tä prosenttia kyseisten ohjelmien varoista. Tätä uhkaa voitaisiin kuitenkin merkittävästi lieventää Unkarin toisen vastauksen yhteydessä esitettyjä korjaavia toimenpiteitä koskevilla sitoumuksilla, jos ne vahvistetaan avainvaiheilla, joihin Unkari on sitoutunut.
- (139) Unkari on esittänyt korjaavia toimenpiteitä, joilla voitaisiin periaatteessa poistaa komission huolenaiheet, ja aloittanut ensimmäiset täytäntöönpanotoimet, mutta toimenpiteet eivät ole vielä tässä vaiheessa riittävän yksityiskohtaisia, sillä keskeiset säädöstekstit ja muut avainvaiheet, joilla monien Unkarin esittämien korjaavien toimenpiteiden toteuttaminen aloitetaan, ovat vielä kesken, joten on vaikea tehdä lopullista arviota siitä, poistavatko ne huolenaiheet. Sen vuoksi komissio katsoo, että kohtuullinen arvio jäljellä olevasta talousarvioon kohdistuvan uhan tasosta on tässä vaiheessa 65 prosenttia kyseisten ohjelmien varoista. Koska tätä tasoa voidaan pitää kohtuullisena arviona unionin talousarvioon kohdistuvasta vaikutuksesta tai vakavista uhista, komissio katsoo, että keskeytys, joka koskee 65:tä prosenttia näiden toimenpideohjelmien sitoumuksista, on oikeasuhteinen toimenpide. Komissio jatkaa tilanteen seuraamista ja voi ehdottaa tarvittaessa mukautuksia.
- (140) Jos määritettyjä ohjelmia ei ole hyväksytty siihen mennessä, kun neuvosto tekee päätöksen, olisi sen sijaan päätettävä, että asianomaisista ohjelmista yhden tai useamman hyväksyminen keskeytetään suhteessa siihen uhkaan, joka unionin taloudellisiin etuihin kohdistuu. Perustelut ovat samat kuin edellä 139 kohdassa.
- Suoraan ja välillisesti hallinnoitavat ohjelmat: kielto tehdä uusia oikeudellisia sitoumuksia yleishyödyllisten säätiöiden ja niiden ylläpitämien yhteisöjen kanssa
- (141) Toimenpiteiden olisi koskettava myös suoraan tai välillisesti hallinnoitavien ohjelmien puitteissa toteutettavia toimia, joissa edunsaajina tai varoja hoitavina yhteisöinä voi olla yleishyödyllisiä säätiöitä ja niiden ylläpitämiä yhteisöjä. Yleishyödyllisiin säätiöihin liittyvien havaittujen rikkomisten osalta toimenpiteen kohteena olisi oltava kaikki suoraan ja välillisesti hallinnoitavat ohjelmat, koska toimenpide koskisi ainoastaan näitä yhteisöjä sellaisenaan. Komissio katsoo, että kielto tehdä uusia oikeudellisia sitoumuksia yleishyödyllisten säätiöiden ja niiden ylläpitämien yhteisöjen kanssa minkään suoraan tai välillisesti hallinnoitavan ohjelman puitteissa on oikeasuhteinen toimenpide.

- (142) Koska yleishyödyllisten säätiöiden hallituksen jäsenet on tällä hetkellä vapautettu eturistiriitoja koskevien vaatimusten noudattamisesta ja julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltaminen säätiöiden varoihin riippuu tapauskohtaisesta arvioinnista siitä, täyttävätkö ne kriteerit, joiden perusteella niitä voitaisiin pitää hankintaviranomaisina, tällaiset vapautukset voivat vaikuttaa varoihin, joita nämä yksiköt saattavat hoitaa tai hallinnoida. Näin ollen on käytännössä mahdotonta katsoa, että kieltoa olisi sovellettava ainoastaan joihinkin yleishyödyllisiin säätiöihin ja niiden ylläpitämiin yhteisöihin tai että komissio voisi tehdä osittaisia oikeudellisia sitoumuksia tällaisten yhteisöjen kanssa. Lisäksi, koska uusien oikeudellisten sitoumusten tekemistä koskeva kielto rajoittuu näihin yhteisöihin, kaikista suoraan ja välillisesti hallinnoitavista unionin ohjelmista voidaan edelleen osoittaa varoja mille tahansa muulle yhteisölle, joka on edunsaaja tai varoja hoitava yhteisö. Näin ollen, kun otetaan huomioon ehdollisuusasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen luettelo toimenpiteistä, joita sovelletaan suoraan ja välilliseen hallintointiin, kieltoa tehdä uusia oikeudellisia sitoumuksia näiden yhteisöjen kanssa voidaan pitää oikeasuhteisena, jotta voidaan puuttua unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon ja unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvaan uhkaan, kunnes asiaa koskeva säädösteksti on hyväksytty.
- (143) Edellyttäen, että toimenpide määritetään yksityiskohtaisissa säännöissä ja siitä säädetään tarvittavassa lainsäädäntötekstissä ja Unkari panee sen sitoumusten mukaisesti täytäntöön, sen voidaan katsoa vastaavan kaikkiin komission tätä koskeviin huolenaiheisiin.

#### **8.4. Unkarin huomautukset aiekirjeessä ehdotetuista toimenpiteistä**

- (144) Unkarin mukaan sen toimittamissa korjaavissa toimenpiteissä ratkaistaan kaikki komission tässä tapauksessa havaitsemat ongelmat. Se muistutti vilpittömän yhteistyön periaatteesta, jota se on noudattanut esittäessään korjaavat toimenpiteet. Lisäksi se viittasi tuomioistuimen tuomion<sup>55</sup> vaatimukseen, jonka mukaan ehdollisuusasetuksen nojalla toteutettujen toimenpiteiden on oltava ”tarkasti oikeassa suhteessa” siihen vaikutukseen, joka oikeusvaltion periaatteiden osoitetulla rikkomisella on unionin talousarvioon tai unionin taloudellisiin etuihin, ja katsoi, että mahdollinen vaikutus EU:n talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen ei voi oikeuttaa toimenpiteitä, jotka koskevat kaikkia jäsenvaltion käyttämiä unionin varoja. Lisäksi sen mukaan se seikka, että rikkomiset ovat järjestelmällisiä ja laajalle levinneitä, ei automaattisesti tee rikkomisista vakavia. Lisäksi se totesi, ettei ole mitään perustetta sille, miksi ja missä määrin toimenpideohjelmat, joita toimenpiteet koskevat, on todettu julkisten hankintojen kautta toteutetuiksi.
- (145) Lisäksi Unkari väitti, että vaatimusta objektiivisesta, puolueettomasta ja oikeudenmukaisesta arvioinnista on rikottu, koska päätelmä sitoumusten vähentämisestä 70 prosentilla ei ole perusteltu. Se viittaa vuoden 2017 tarkastuksen aikana sovellettuihin 10 prosentin kiinteämääräisiin oikaisuihin ja väittää, että suhteellisuusperiaate edellyttäisi, että ainoastaan 10 prosenttia 70 prosentista eli 7 prosenttia asianomaisten toimenpideohjelmien sitoumuksista voitaisiin keskeyttää. Se väittää lisäksi, että komissio ei ole perustellut syytä, joiden vuoksi se ehdotti

<sup>55</sup> Ks. unionin tuomioistuimen tuomio (täysistunto) 16.2.2022, *Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, asia C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, 271 kohta, ja *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, 302 kohta.

sellaisten maksujen keskeyttämistä, jotka olivat suurempia kuin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisestä johtuvia rahoitusoikaisuja koskevissa komission ohjeissa<sup>56</sup> vahvistetut rahoitusoikaisut.

- (146) Siltä osin kuin on kyse vaihtoehtoisesta toimenpiteestä, joka koskee toimenpideohjelmien hyväksymisen keskeyttämistä siinä tapauksessa, että komissio ei ole hyväksynyt niitä neuvoston tehdessä päätöksensä, Unkari toteaa, ettei sille ole annettu tilaisuutta esittää huomautuksia, koska komissio ei ole määritellyt ohjelmia, joista tässä tapauksessa olisi kyse.
- (147) Unkari väittää, että kielto tehdä uusia oikeudellisia sitoumuksia yleishyödyllisten säätiöiden ja niiden ylläpitämien tai hallinnoimien yhteisöjen kanssa on tarpeeton ja suhteeton, kun otetaan huomioon 19. heinäkuuta 2022 toimitetut oletetut korjaavat toimenpiteet ja se, että komissio ei ole esittänyt yhtään yksittäistä tapausta, jossa kyseiset yksiköt eivät ole toimineet hankintaviranomaisina tai eivät ole noudattaneet eturistiriitoja koskevia EU:n sääntöjä.

### ***Komission arviointi***

- (148) Komissio panee tyytyväisenä merkille Unkarin toisessa vastauksessaan esittämät korjaavat toimenpiteet sekä yhteistyön, jota se on tältä osin tehnyt. Aiekirjeessä esitetään kuitenkin syyt, joiden vuoksi 19. heinäkuuta 2022 ehdotettuja korjaavia toimenpiteitä ei voitu ottaa huomioon määriteltäessä toimenpiteitä, joita komissio aikoi ehdottaa neuvostolle. Komissio selitti edellä 121 ja 122 kohdassa, miksi Unkarin toisessa vastauksessaan esittämiä toimenpiteitä ei voida tässä vaiheessa pitää riittävinä komission havaitsemien ongelmien ratkaisemiseen.
- (149) Komissio toteaa unionin talousarvion kohdistuvia mahdollisia vaikutuksia koskevan Unkarin väitteen osalta, että ehdollisuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että komissio ehdottaa neuvostolle toimenpiteitä myös silloin, kun oikeusvaltion periaatteiden rikkominen uhkaa vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon riittävän suoraan. Koska komissio on osoittanut tällaisen tulevaisuutta koskevan vakavan uhan, sen ei ollut tarpeen osoittaa erityistä uhkaa, kuten Unkari väittää, ehdottaakseen neuvostolle toimenpiteitä. Unkarin ehdottama tulkinta poistaisi ehdollisuusasetuksen tarkoituksen, joka on unionin talousarvion moitteettoman varainhoidon ja unionin taloudellisten etujen ennalta ehkäisevä suojaaminen.
- (150) Rahoitusoikaisujen määrien soveltamisesta komission yksiköiden tarkastusten tapauksessa komissio toteaa, että ehdollisuusasetus on ennaltaehkäisevä väline, jolla pyritään suojaamaan unionin talousarvion moitteetonta varainhoitoa ja unionin taloudellisia etuja horisontaalisemmin kuin muilla unionin varainhoitosäännöillä. Näin ollen yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen ja edellä mainittuun komission päätökseen sisältyvien rahoitusoikaisujen määrien soveltaminen soveltuvien osin ei palvelisi ehdollisuusasetuksen erillistä ja täydentävää tarkoitusta.
- (151) Ohjelmien hyväksymisen keskeyttämistä koskevan vaihtoehtoisen toimenpiteen osalta komissio on selvästi ilmoittanut toimenpideohjelmat, joihin tätä toimenpidettä voitaisiin soveltaa. Komissio ei voinut ilmoittaa aiekirjeessä eikä se voi myöskään tässä vaiheessa ilmoittaa, mitkä asianomaisista ohjelmista sisältyisivät ohjelmien

---

<sup>56</sup> Komission päätös, annettu 14 päivänä toukokuuta 2019, suuntaviivojen hyväksymisestä sellaisten rahoitusoikaisujen määrittämisen osalta, jotka tehdään unionin rahoittamiin menoihin julkisia hankintoja koskevien sääntöjen noudattamatta jättämisen vuoksi, C(2019) 3452 final.

hyväksymisen keskeyttämistä koskevaan vaihtoehtoiseen toimenpiteeseen. Tämä riippuu siitä, missä vaiheessa ohjelmien hyväksyminen on neuvoston tehdessä päätöksensä. Komissio on kuitenkin ilmoittanut, että jos sovelletaan ohjelmien hyväksymisen keskeyttämistä, sen olisi koskettava yhtä tai useampaa ohjelmaa suhteessa siihen uhkaan, joka unionin taloudellisiin etuihin kohdistuu.

- (152) Mitä tulee yleishyödyllisiä säätiöitä koskevaan toimenpiteeseen, ehdollisuusasetuksessa ei edellytetä, että tapaukset, joissa oikeusvaltion periaatteiden rikkominen on vaikuttanut unionin talousarvioon tai unionin taloudellisiin etuihin, määritellään. Erityisesti yleishyödyllisten säätiöiden osalta voimassa oleva lainsäädäntö aiheuttaa selvästi vakavan uhan unionin talousarvion moitteettomalle varainhoidolle ja unionin taloudellisille eduille. Näin ollen kielto tehdä uusia oikeudellisia sitoumuksia on ainoa toimenpide, jolla voidaan varmistaa ehdollisuusasetuksen mukaisen menettelyn suojaava ja ennalta ehkäisevä luonne.

## **9. OIKEUSPERUSTA**

- (153) Tämän välineen oikeusperusta on yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16 päivänä joulukuuta 2020 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092.

## **10. HYVÄKSYTTÄVÄKSI EHDOTETUT TOIMENPITEET**

### **• Yhteistyössä hallinnoitavat ohjelmat**

- (154) Keskeytetään 65 prosenttia kolmen kaudella 2021–2027 Euroopan aluekehitysrahastosta (EAKR), koheesiorahastosta, oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta (JTF) ja Euroopan sosiaalirahasto plussasta (ESR+) rahoitettavan toimenpideohjelman sitoumuksista.
- (155) Jos määritettyjä ohjelmia ei ole hyväksytty siihen mennessä, kun neuvosto tekee päätöksensä, olisi sen sijaan päätettävä, että keskeytetään asianomaisista ohjelmista yhden tai useamman hyväksyminen suhteessa siihen uhkaan, joka unionin taloudellisiin etuihin kohdistuu. Perustelut ovat samat kuin edellä 140 kohdassa.

### **• Suoraan ja välillisesti hallinnoitavat ohjelmat**

- (156) Kielletään uusien oikeudellisten sitoumusten tekeminen yleishyödyllisten säätiöiden ja niiden ylläpitämien yhteisöjen kanssa kaikkien suoraan tai välillisesti hallinnoitavien unionin ohjelmien puitteissa. Tällä ei välttämättä ole talousarviovaikutuksia, koska uusien oikeudellisten sitoumusten tekemistä koskeva kielto rajoittuu näihin yhteisöihin ja kaikista suoraan ja välillisesti hallinnoitavista unionin ohjelmista voidaan edelleen osoittaa varoja mille tahansa muulle yhteisölle, joka on edunsaaja tai varoja hoitava yhteisö.

Ehdotus

## NEUVOSTON TÄYTÄNTÖÖNPANOPÄÄTÖS

### **toimenpiteistä unionin talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta Unkarissa**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen,

ottaa huomioon yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16 päivänä joulukuuta 2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092<sup>57</sup> ja erityisesti sen 6 artiklan 10 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Komissio lähetti 24 päivänä marraskuuta 2021 Unkarille asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 6 artiklan 4 kohdan nojalla tietopyynnön, johon Unkarin viranomaiset vastasivat 27 päivänä tammikuuta 2022.
- (2) Komissio lähetti 27 päivänä huhtikuuta 2022 Unkarille asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 6 artiklan 1 kohdan nojalla kirjallisen ilmoituksen, jäljempänä 'ilmoitus'. Komissio toi ilmoituksessa esiin huolensa ja esitti havaintonsa useista ongelmista, jotka liittyvät julkisten hankintojen järjestelmään Unkarissa, mukaan lukien
  - a) systemiset sääntöjenvastaisuudet, puutteet ja heikkoudet julkisissa hankintamenettelyissä;
  - b) sellaisten tarjouskilpailumenettelyjen suuri määrä, joissa on mukana vain yksi tarjoaja, sekä vähäinen kilpailu hankintamenettelyissä;
  - c) puitesopimusten käyttöön liittyvät ongelmat;
  - d) eturistiriitojen havaitseminen, ehkäiseminen ja korjaaminen;
  - e) yleishyödyllisiin säätiöihin liittyvät ongelmat.
- (3) Nämä ongelmat ja niiden toistuminen osoittavat, että Unkarin viranomaiset ovat järjestelmällisesti kyvyttömiä tai haluttomia taikka epäonnistuneet estämään päätökset, jotka julkisten hankintojen ja eturistiriitojen osalta ovat sovellettavan lainsäädännön vastaisia, ja torjumaan näin riittävästi korruptioriskejä. Ne rikkovat oikeusvaltion periaatteita, erityisesti oikeusvarmuuden ja toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon periaatteita, ja herättävät huolta vallanjaon suhteen.

<sup>57</sup> EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 1.

- (4) Komissio täsmensi ilmoituksessa lisäperustelut ja esitti havaintonsa useista ongelmista, jotka koskivat tutkintaa ja syytteenpanoa sekä korruptiontorjuntakehystä, mukaan lukien väitettyä rikollista toimintaa koskevan tehokkaan tutkinnan ja syytteenpanon rajoituksia, syyttäjälaitoksen organisointia sekä toimivan ja tehokkaan korruptiontorjuntakehyksen puuttumista käytännössä. Nämä seikat rikkovat oikeusvaltion periaatteita erityisesti oikeusvarmuuden, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon ja tehokkaan oikeussuojan osalta.
- (5) Ilmoituksessaan komissio esitti havaintojensa perusteena olevat tosiseikat ja erityiset perusteet ja pyysi lisäksi Unkaria toimittamaan eräitä tietoja kyseisistä tosiseikoista ja perusteista. Komissio antoi ilmoituksessa Unkarin viranomaisille kaksi kuukautta aikaa esittää huomautuksia.
- (6) Unkari vastasi ilmoitukseen 27 päivänä kesäkuuta 2022, jäljempänä 'ensimmäinen vastaus'. Unkari toimitti 30 päivänä kesäkuuta ja 5 päivänä heinäkuuta 2022 päivätyillä kirjeillä lisätietoja ensimmäisen vastauksen täydentämiseksi. Lisäksi Unkari lähetti 19 päivänä heinäkuuta 2022 täydentävän kirjeen, jossa ehdotettiin useita korjaavia toimenpiteitä ilmoituksessa esitettyjen havaintojen ratkaisemiseksi.
- (7) Komissio arvioi ensimmäisessä vastauksessa esitetyt huomautukset ja katsoi, että ne eivät hälventäneet ilmoituksessa esitettyjä huolenaiheita eivätkä mitätöineet ilmoituksen havaintoja. Lisäksi komissio katsoi, että ensimmäinen vastaus sekä 30 päivänä kesäkuuta ja 5 päivänä heinäkuuta 2022 päivätyt täydentävät kirjeet eivät sisältäneet riittäviä korjaavia toimenpiteitä, joista olisi annettu asianmukaiset sitoumukset asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 puitteissa. Koska 19 päivänä heinäkuuta 2022 päivätty kirje toimitettiin myöhässä, sitä ei voitu ottaa huomioon ensimmäisen vastauksen arvioinnissa. Komissio otti kuitenkin huomioon kaikki kyseisessä kirjeessä esitetyt merkitykselliset tiedot asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 6 artiklassa säädetyn menettelyn seuraavien vaiheiden aikana jäsenvaltioiden kanssa tehtävän vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti.
- (8) Komissio lähetti asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 6 artiklan 7 kohdan mukaisesti Unkarille 20 päivänä heinäkuuta 2022 kirjeen, jäljempänä 'aiekirje', ilmoittaakseen jäsenvaltiolle kyseisen asetuksen 6 artiklan 6 kohdan nojalla tehdystä arvioinnista ja toimenpiteistä, joita se aikoi ehdottaa neuvoston hyväksyttäväksi mainitun asetuksen 6 artiklan 9 kohdan nojalla, koska Unkari ei ollut sitoutunut toteuttamaan riittäviä korjaavia toimenpiteitä. Komissio antoi aiekirjeellä Unkarille tilaisuuden esittää huomautuksia erityisesti suunniteltujen toimenpiteiden oikeasuhteisuudesta.
- (9) Unkari vastasi aiekirjeeseen 22 päivänä elokuuta 2022, jäljempänä 'toinen vastaus', ja esitti huomautuksensa komission havainnoista, menettelystä ja aiekirjeessä tarkoitettujen toimenpiteiden oikeasuhteisuudesta. Vaikka Unkari kiisti komission havainnot, se ehdotti joitakin korjaavia toimenpiteitä komission esittämien huolenaiheiden ratkaisemiseksi. Unkari lähetti komissiolle 13 päivänä syyskuuta 2022 kirjeen, jossa se esitti ehdotettuihin korjaaviin toimenpiteisiin liittyviä selvennyksiä ja antoi lisäsitoumuksia. Unkarin mukaan korjaavilla toimenpiteillä, 13 päivänä syyskuuta 2022 päivätyssä kirjeessä esitetyt lisäsitoumukset mukaan luettuina, ratkaistaan kaikilta osin komission esittämät huolenaiheet, ja sen vuoksi komission ei tulisi ehdottaa neuvostolle minkäänlaisia toimenpiteitä.
- (10) Komission keskeiset havainnot esitetään tiivistetysti seuraavissa kappaleissa.

- (11) Ensinnäkin julkisia hankintoja koskeviin menettelyihin liittyy vakavia systeemisiä sääntöjenvastaisuuksia, puutteita ja heikkouksia. Tällaisia sääntöjenvastaisuuksia on havaittu komission yksiköiden peräkkäisissä tarkastuksissa, joita on tehty sekä ohjelmakauden 2007–2013 että ohjelmakauden 2014–2020 osalta. Näiden tarkastusten päätteeksi määrättiin kokonaismäärältään erittäin merkittäviä rahoitusoikaisuja, ja lisäksi useiden OLAFin tutkimusten pohjalta annettiin taloudellisia suosituksia, joiden mukaan Unkarilta oli tarkoitus periä takaisin huomattavia rahamääriä. Lisäksi käytettävissä olevat tiedot osoittavat, että epätavallisen suuri osuus sopimuksista on tehty menettelyissä, joissa on ollut mukana vain yksi tarjoaja, että sopimuksia on tehty tiettyjen yritysten kanssa, jotka ovat vähitellen vallanneet suuria osuuksia markkinoista, ja että puitesopimusten tekemisessä on esiintynyt vakavia puutteita. Huolta aiheuttaa myös se, että julkisia hankintoja ja eturistiriitoja koskevia sääntöjä ei sovelleta yleishyödyllisiin säätiöihin ja niiden hallinnoimiin yksiköihin ja että tällaisten säätiöiden varainhoito ei ole läpinäkyvää. Nämä ongelmat ja niiden toistuminen osoittavat, että Unkarin viranomaiset ovat järjestelmällisesti kyvyttömiä tai haluttomia taikka epäonnistuneet estämään päätökset, jotka julkisten hankintojen ja eturistiriitojen osalta ovat sovellettavan lainsäädännön vastaisia, ja torjumaan näin riittävästi korruptioriskejä. Ne rikkovat oikeusvaltioperiaatetta, erityisesti oikeusvarmuuden ja toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon periaatteita, ja herättävät huolta vallanjaon suhteen.
- (12) Toiseksi ongelmia liittyy myös väitettyä rikollista toimintaa koskevan tehokkaan tutkinnan ja syytteenpanon rajoituksiin, syyttäjälaitoksen organisointiin sekä toimivan ja tehokkaan korruptiontorjuntakehyksen puuttumiseen. Erityisesti on todettava, että Unkarissa ei ole riippumattoman tuomioistuimen tarjoamia tehokkaita oikeussuojakeinoja siltä varalta, että syyttäjälaitos päättää olla tutkimatta tai nostamatta syytettä väitetyistä unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavista korruptiosta, petoksista ja muista rikoksista, että tällaisten asioiden antaminen tai siirtäminen tietyn tahon käsiteltäväksi ei edellytä perusteluja ja että ei ole olemassa sääntöjä, joiden avulla ehkäistäisiin tällaisia tapauksia koskevat mielivaltaiset päätökset. Muita ongelmia ovat sellaisen kokonaisvaltaisen korruptiontorjuntastrategian puuttuminen, joka kattaisi myös merkittävimmät korruptiontorjunnan alat, kaikkien ennaltaehkäisevien välineiden riittämätön hyödyntäminen korruption tutkinnassa ja erityisesti korkean tason korruptiotapauksissa, ja se, että petoksia ja korruptiorikoksia ei yleisesti ottaen ehkäistä ja torjuta tuloksellisesti. Nämä seikat rikkovat oikeusvaltion periaatteita erityisesti oikeusvarmuuden, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kiellon ja tehokkaan oikeussuojan osalta.
- (13) Unkarin antamissa vastauksissa esitetyissä huomautuksissa ei ratkaista riittävällä tavalla ilmoituksessa ja aiekirjeessä esitettyjä havaintoja. Vastauksissa ei esitetä minkäänlaista näyttöä parannuksista, joita Unkari teki hiljattain hankintajärjestelmäänsä (läpinäkyvyyden, kilpailun intensiteetin ja eturistiriitoja koskevien tarkastusten osalta). Vaikka Unkarin julkisten hankintojen järjestelmään tehtiin joitakin muutoksia komission yksiköiden tarkastusten jälkeen, ei ole minkäänlaisia viitteitä siitä, että nämä muutokset ovat vaikuttaneet kilpailun tasoon Unkarin markkinoilla. Komission käytettävissä olevat tiedot osoittavat paitsi hankintasopimusten yhä suurempaa keskittymistä myös sellaisten toimijoiden voittomahdollisuuksien kasvua, jotka edustavat Unkarin hallitsevaa puoluetta (yritykset, joilla on poliittisia yhteyksiä). Komissio on teettänyt tutkimuksen, jossa esitetään tilastollinen empiirinen analyysi yli 270 000:sta Unkarissa vuosina 2005–

2021 tehdystä hankintasopimuksesta.<sup>58</sup> Tutkimuksen havainnoille saatiin tukea tarkasteltaessa eräitä tarjouskilpailuja koskevia tietoja. Niissä oli kyse joidenkin sellaisten yritysten kanssa tehdyistä sopimuksista, joilla katsottiin olevan poliittisia yhteyksiä. Lisäksi komissio keräsi raportteja matkailun, viestinnän ja urheilun aloilla toimivilta tiedotusvälineiltä ja sidosryhmiltä. Unkari ei toimittanut lainkaan näyttöä unionin talousarvion suojaamisen kannalta tärkeiden, eturistiriitoja koskevien sääntöjen sovellettavuudesta (tai käytännön soveltamisesta) yleishyödyllisiin säätiöihin.

- (14) Muut unionin lainsäädännössä säädetyt menettelyt eivät antaisi komissiolle mahdollisuutta suojata unionin talousarviota tehokkaammin. Havaitut sääntöjenvastaisuudet, puutteet ja heikkoudet ovat laajalle levinneitä ja kytköksissä toisiinsa, minkä vuoksi muilla kuin asetuksessa (EU, Euratom) 2020/2092 säädettyillä menettelyillä ei voida puuttua tehokkaammin unionin talousarvioon kohdistuviin uhkiin. Vaikka on mahdollista hyödyntää tiettyjä alakohtaisten sääntöjen nojalla käytettävissä olevia keinoja, kuten komission yksiköiden tekemiä tarkastuksia ja sellaisten sääntöjenvastaisuuksien johdosta määrättäviä rahoitusoikaisuja, joita Unkarin viranomaiset eivät ole korjanneet, kyseiset toimenpiteet liittyvät yleensä komissiolle jo ilmoitettuihin menoihin, ja puutteiden jatkuminen useiden vuosien ajan osoittaa, että rahoitusoikaisut eivät riitä suojaamaan unionin taloudellisia etuja nykyisiltä tai tulevilta uhkilta.
- (15) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/1060<sup>59</sup> vahvistettujen mahdollistavien edellytysten noudattamisen ja seurannan osalta olisi huomattava, että ainoa seuraus asetuksen 15 artiklan 5 kohdassa säädetyn mahdollistavan edellytyksen noudattamatta jättämisestä on se, että komissio ei korvaa erityistavoitteeseen liittyviä toimia koskevia menoja asianomaiselle jäsenvaltiolle. Asetuksessa (EU, Euratom) 2020/2092 säädetään laajemmin mahdollisista toimenpiteistä unionin talousarvion suojaamiseksi, mukaan lukien yhden tai useamman ohjelman hyväksynnän keskeyttäminen sekä yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin piiriin kuuluvien sitoumusten keskeyttäminen. Asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 mukaiset mahdolliset toimenpiteet koskevat myös ennakkorahoitusta, josta ei säädetä asetuksen (EU) 2021/1060 15 artiklassa.
- (16) Julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisen ja tulkinnan osalta asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 johdanto-osan 17 kappaleessa selvennetään, että saman asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu unionin lainsäädäntö on rahoitus- ja alakohtaista lainsäädäntöä. Rikkomusmenettelyt eivät perustu säädökseen vaan suoraan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklaan. Kyseistä primaarioikeuden säännöstä ei voida pitää asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin lainsäädäntönä.

---

<sup>58</sup> *Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021*, Corruption Research Center Budapest.

<sup>59</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1060, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä (EUVL L 231, 30.6.2021, s. 159).

- (17) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/241<sup>60</sup> 22 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on elpymis- ja palautumistukivälineen mukaisia toimenpiteitä täytäntöön pannessaan toteutettava kaikki asianmukaiset toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Ensisijainen vastuu unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön noudattamisesta kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanossa on asetuksen (EU) 2021/241 22 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltioilla, kun taas komissio voi kyseisen asetuksen 22 artiklan 5 kohdan mukaisesti toteuttaa korjaavia toimenpiteitä tapauksissa, joissa on kyse unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavista petoksista, korruptiosta ja eturistiriidoista, joita jäsenvaltio ei ole korjannut, tai laina- tai rahoitussopimuksesta johtuvan velvoitteen vakavasta rikkomisesta. Lisäksi on huomattava, ettei Unkarin elpymis- ja palautumissuunnitelmaa ole vielä viimeistelty ja että sen sisältö ja valmiudet suojata unionin taloudellisia etuja riippuvat siitä, mitä tosiasiallisia toimenpiteitä siihen sisältyy, mutta myös siitä, miten Unkari toteuttaa nämä toimenpiteet. Sen vuoksi asetuksen (EU) 2021/241 säännösten soveltaminen ei antaisi komissiolle mahdollisuutta suojata unionin talousarviota tehokkaammin tässä tapauksessa.
- (18) Kaiken edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että komissio ei voisi suojata unionin talousarviota tehokkaammin minkään muun unionin lainsäädännön mukaisen menettelyn kuin asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 6 artiklassa säädetyn menettelyn avulla.
- (19) Havaittujen rikkomisten mahdollista vaikutusta unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen pidetään erityisen merkittävänä, koska rikkomiset liittyvät erottamattomasti prosessiin, jonka puitteissa Unkari käyttää unionin varoja, sillä kyse on siitä, että unionin talousarviosta rahoitettavien hankintasopimusten tekemisestä päättävien viranomaisten toiminta on ollut epäasianmukaista. Lisäksi, jos havaittuihin rikkomisiin yhdistyy petosten havaitsemista, tutkintaa ja korjaamista koskevia rajoituksia ja esteitä, jotka katsotaan tutkintaan, syytetoimiin ja korruptiontorjuntakehykseen liittyviksi lisäperusteiksi, vaikutusta voidaan pitää vieläkin merkittävämpänä.
- (20) Kun otetaan huomioon julkisiin hankintoihin liittyvien havaintojen luonne, asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 nojalla hyväksyttävien asianmukaisten toimenpiteiden olisi koskettava unionin rahoitusta, joka toteutetaan pääasiassa julkisten hankintojen kautta. Komission tarkastukset, joissa havaittiin julkisia hankintoja koskevia puutteellisia ja sääntöjenvastaisia käytäntöjä, koskivat koheesiopolitiikan osa-aluetta. Huolimatta siitä, että kyseisten puutteiden ja sääntöjenvastaisuuksien vaikutus unionin talousarvioon on oikaistu koheesiopolitiikan sääntöjä soveltaen, ne osoittavat, että Unkarin viranomaiset olivat järjestelmällisesti kyvyttömiä tai haluttomia taikka epäonnistuneet estämään päätökset, jotka julkisten hankintojen ja eturistiriitojen osalta ovat sovellettavan lainsäädännön vastaisia, ja torjumaan näin riittävästi korruptioriskejä.
- (21) Asianmukaisten toimenpiteiden olisi ensisijaisesti koskettava vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan ohjelmia, jotka on määrä toteuttaa pääasiassa julkisten hankintojen kautta samalla tavalla kuin Unkari toteutti vastaavat ohjelmat vuosien 2014–2020 monivuotisen rahoituskehysten puitteissa. Nämä ohjelmat ovat Ympäristöä ja energiatehokkuutta koskeva toimenpideohjelma plus, Yhdennetty

---

<sup>60</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241, annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17).

liikenteen toimenpideohjelma plus sekä Alueellisen ja asutuksen kehittämisen toimenpideohjelma plus, jäljempänä 'asianomaiset ohjelmat'. Julkisten hankintojen kautta toteutettava osuus asianomaisista ohjelmista on arviolta 85–90 prosenttia.

- (22) Asianmukaisten toimenpiteiden olisi koskettava myös suoraan tai välillisesti hallinnoitavien unionin ohjelmien puitteissa toteutettavia toimia, joissa edunsaajina tai varoja hoitavina yhteisöinä voi olla yleishyödyllisiä säätiöitä ja niiden ylläpitämiä yhteisöjä, jotka katsotaan asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 2 artiklan b alakohdassa ja 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetuiksi valtiollisiksi elimiksi. Kun on kyse havaituista yleishyödyllisiin säätiöihin liittyvistä rikkomisista, tämän asianmukaisen toimenpiteen olisi kohdistuttava kaikkiin suoraan ja välillisesti hallinnoitaviin unionin ohjelmiin.
- (23) Sovellettavien toimenpiteiden asianmukainen taso olisi asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 5 artiklan 3 kohdassa vahvistettujen oikeasuhteisuutta koskevien vaatimusten mukaisesti määritettävä prosenttiosuutena, joka kuvaa unionin talousarvioon kohdistuvaa uhkaa.
- (24) Kun otetaan huomioon julkisissa hankinnoissa havaittujen järjestelmällisten rikkomisten vakavuus, toistuvuus ja kesto, unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon kohdistuvaa taloudellista uhkaa voidaan pitää hyvin huomattavana, mikä oikeuttaa toimenpiteet, joilla on erittäin suuri taloudellinen vaikutus.
- (25) Asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 6 artiklan 6 kohdan mukaisesti asianmukaisista toimenpiteistä päätettäessä on otettava huomioon saadut tiedot ja asianomaisen jäsenvaltion mahdollisesti esittämät huomautukset sekä ehdotettujen korjaavien toimenpiteiden riittävyys. Sen vuoksi arvioinnissa olisi otettava huomioon Unkarin ehdottamat korjaavat toimenpiteet.
- (26) Unkari esitti toisessa vastauksessaan 17 korjaavaa toimenpidettä ja täydensi niitä koskevia sitoumuksia kirjeessä, joka toimitettiin komissiolle 13 päivänä syyskuuta 2022. Unkarin mukaan kyseiset toimenpiteet, jäljempänä 'ehdotetut korjaavat toimenpiteet', ratkaisisivat kaikki komission ilmoituksessa esitetyt ongelmat. Nämä korjaavat toimenpiteet ovat seuraavat:
- a) unionin varojen hoitamista koskevien laittomuuksien ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemisen, havaitsemisen ja korjaamisen tehostaminen vasta perustetun integriteettiviranomaisen avulla;
  - b) korruptiontorjuntatyöryhmä;
  - c) korruptiontorjuntakehyksen lujittaminen;
  - d) läpinäkyvyyden varmistaminen yleisen edun mukaisten varojen hallintasäätiöiden käyttäessä unionin tukea;
  - e) erityisen menettelyn käyttöönotto julkisen vallan käyttöön tai julkisen omaisuuden hoitoon liittyviä rikoksia varten;
  - f) tarkastus- ja valvontamekanismien lujittaminen EU:n tuen moitteettoman käytön varmistamiseksi;
  - g) sellaisten unionin varoista rahoitettujen tarjousmenettelyjen osuuden pienentäminen, joissa saadaan vain yksi tarjous;
  - h) sellaisten kansallisesta talousarviosta rahoitettujen tarjousmenettelyjen osuuden pienentäminen, joissa saadaan vain yksi tarjous;

- i) yhden tarjouksen perusteella tehtyjä sopimuksia koskevan raportointivälineen kehittäminen sellaisten julkisten hankintojen seuraamiseksi, joihin liittyy vain yksi tarjous, ja niistä raportoimiseksi;
  - j) sähköisen julkisten hankintojen järjestelmän kehittäminen läpinäkyvyyden lisäämiseksi;
  - k) tuloksellisuuden mittauskehyksen kehittäminen julkisten hankintojen tehokkuuden ja kustannustehokkuuden arvioimiseksi;
  - l) toimintasuunnitelman hyväksyminen kilpailun lisäämiseksi julkisissa hankinnoissa;
  - m) koulutuksen tarjoaminen mikroyrityksille ja pienille ja keskisuurille yrityksille julkisia hankintoja koskevista käytännöistä;
  - n) tukijärjestelmän perustaminen mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten julkisiin hankintoihin osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi;
  - o) komission Arachne-riskienpisteytysvälineen soveltaminen;
  - p) OLAFin kanssa tehtävän yhteistyön lujittaminen;
  - q) sellaisen säädöksen hyväksyminen, jolla varmistetaan julkisten menojen suurempi läpinäkyvyys.
- (27) Yleisesti ottaen Unkari sitoutui toteuttamaan toisessa vastauksessaan ehdottamansa korjaavat toimenpiteet, joiden tarkoituksena on ratkaista ehdoitta ilmoituksessa esitetyt ongelmat. Lisäksi se sitoutui pitämään toimenpiteet ja niihin liittyvän lainsäädännön voimassa ilman aikarajaa ja panemaan lainsäädännössä vahvistetut säännöt asianmukaisesti täytäntöön.
- (28) Koska Unkarissa havaitut ongelmat koskevat kuitenkin sekä oikeudellista kehystä että suurelta osin hallinnollisia käytäntöjä, sen arvioiminen, ovatko Unkarin ehdottamat korjaavat toimenpiteet riittäviä rikkomusten ja/tai unionin taloudellisille eduille aiheutuvan uhkan lopettamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi, riippuu Unkarin 22 päivänä elokuuta toimittamassa aikataulussa esitettyjen toimenpiteiden yksityiskohtien ja täytäntöönpanon kaikkien avainvaiheiden asianmukaisen, kattavan ja tuloksellisen täytäntöönpanon analysoinnista. Unkarin on tältä osin vielä toteutettava avainvaiheita monien ehdotettujen korjaavien toimenpiteiden osalta.
- (29) Unkarin hallitus on sitoutunut perustamaan uuden integriteettiviranomaisen, jonka tavoitteena on tehostaa unionin varojen täytäntöönpanoon liittyvien laittomuuksien ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä, havaitsemista ja korjaamista. Unkari on sisällyttänyt ehdotettuun korjaavaan toimenpiteeseen useita seikkoja, joita koskeva komission arvio on tässä vaiheessa myönteinen. Näitä ovat muun muassa seuraavat: i) uuden integriteettiviranomaisen tarkoitus ja tavoitteet; ii) sen toimeksiannon laajuus ja (laaja-alaiset) valtuudet, mukaan lukien valtuudet määrätä hankintaviranomaiset keskeyttämään tarjouskilpailut, valtuudet pyytää hallinnollisia tutkintaelimiä suorittamaan tutkimuksia ja valtuudet suositella tiettyjen talouden toimijoiden sulkemista unionin rahoituksen ulkopuolelle; oikeus pyytää kaikkien sellaisten julkisia hankintamenettelyjä koskevien viranomaispäätösten oikeudellista valvontaa, joihin liittyy unionin tukea (ja joihin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa) jne.; iii) säännöt, jotka koskevat integriteettiviranomaisen johtokunnan nimittämistä ja ”valintakelpoisuuskomitean” osallistumista prosessiin. Tavoitteena on varmistaa, että integriteettiviranomainen on täysin riippumaton.

Lisäksi integriteettiviranomainen tukeutuu tuomioistuimen päätöksissä vahvistettuihin tosiseikkoihin, voi saattaa asioita tuomioistuimen käsiteltäviksi ja sen omiin päätöksiin voidaan soveltaa oikeudellista valvontaa. Tästä syystä Unkari sitoutui myös siihen, että kaikki Unkarin tuomioistuimet, jotka käsittelevät siviili-, hallinto- ja rikosasioita, mukaan lukien unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta merkitykselliset asiat, noudattavat riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimuksia ja että ne on perustettu lailla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan ja asiaa koskevan EU:n säännösten mukaisesti. Ehdotettu korjaava toimenpide sisältää aikataulun, jossa hahmotellaan täytäntöönpanon ensimmäiset avainvaiheet ja joka ulottuu hallituksen päätöksestä, jolla Unkarin hallitukselle annetaan tehtäväksi toimittaa integriteettiviranomaisen perustamista koskeva lakiehdotus parlamentille viimeistään 30 päivänä syyskuuta 2022 (kyseinen hallituksen päätös hyväksyttiin 5 päivänä syyskuuta 2022), integriteettiviranomaisen toiminnan käynnistymiseen 19 päivänä marraskuuta 2022.

- (30) Jos integriteettiviranomainen toteutetaan asianmukaisesti ja tuloksellisesti ja ehdotetussa korjaavassa toimenpiteessä suunnitellulla tavalla siten, että se toimii täysin riippumattomasti ja sillä on tosiasialliset käytännön valtuudet kaikkien sellaisten menettelyjen osalta, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisiin etuihin, se voi osaltaan edistää kilpailun lisääntymistä hankintamenettelyissä, ehkäistä tai minimoida eturistiriitojen riskejä ja yleisesti tehostaa petosten, korruption, eturistiriitojen ja muiden unionin oikeutta rikkovien sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä, havaitsemista ja korjaamista Unkarin julkisten hankintojen järjestelmässä unionin rahoituksen moitteettomamman ja tehokkaamman käytön edistämiseksi. Tämän ehdotetun korjaavan toimenpiteen yksityiskohdat ja avainvaiheet ovat kuitenkin vielä kesken, erityisesti siltä osin kuin on kyse integriteettiviranomaisen valtuuksista ja välineistä varallisuusilmoitusten tarkastamiseksi tehokkaasti.
- (31) Unkari on sitoutunut perustamaan korruptiontorjuntatyöryhmän käsittelemään komission huolenaiheita ja erityisesti varmistamaan korruption torjunnan alalla toimivien valtiosta riippumattomien toimijoiden täysimittaisen, jäsennellyn ja tehokkaan osallistumisen hallituksen edustajien rinnalla. Lisäksi Unkari sitoutuu lainsäädäntöluonnosta valmistellessaan kuulemaan laajasti kansallisia ja kansainvälisiä sidosryhmiä, myös komissiota. Tämän ehdotetun korjaavan toimenpiteen yksityiskohdat ja avainvaiheet ovat kuitenkin vielä kesken.
- (32) Ehdotettu korruptiontorjuntakehystä koskeva korjaava toimenpide sisältää suurimman osan niistä seikoista, joita komissio pitää keskeisinä toimenpiteen vaikuttavuuden varmistamiseksi, kuten sellaisten petostentorjunta- ja korruptiontorjuntastrategioiden hyväksyminen, jotka kattavat kaikki unionin varojen täytäntöönpanoon osallistuvat elimet, ja raportti vuosia 2020–2022 koskevan, keskipitkän aikavälin kansallisen korruptiontorjuntastrategian täytäntöönpanotilanteesta, varallisuusilmoitusten henkilöllisen ja aineellisen soveltamisalan laajentaminen, sääntöjen laatiminen varallisuusilmoitusten läpinäkyvyyden lisäämiseksi sekä hallinnollisten ja rikosoikeudellinen seuraamusten käyttöönotto. Tämän ehdotetun korjaavan toimenpiteen yksityiskohdat ja avainvaiheet ovat kuitenkin vielä kesken. Erityisesti edellä mainitun tietokannan pitäisi olla julkisesti saatavilla. Lisäksi integriteettiviranomaisella pitäisi olla kaikissa tapauksissa valtuudet käynnistää varallisuuden tarkastusmenettely myös omasta aloitteestaan.

- (33) Yleishyödyllisten säätiöiden osalta ehdotetulla korjaavalla toimenpiteellä voidaan periaatteessa puuttua esiin tuotuihin ongelmiin, koska se mahdollistaa julkisia hankintoja koskevien sääntöjen yleisen ja ehdottoman soveltamisen yleishyödyllisiin säätiöihin ja niiden ylläpitämiin tai hallinnoimiin yksiköihin (niitä kaikkia pidetään julkisia hankintoja koskevissa säännöissä tarkoitettuina hankintaviranomaisina) ja koska toimenpiteessä vahvistetaan tällaisiin yksiköihin ja niiden hallituksen jäseniin sovellettavat selkeät eturistiriitoja koskevat säännöt. Tämän ehdotetun korjaavan toimenpiteen yksityiskohdat ja avainvaiheet ovat kuitenkin vielä kesken.
- (34) Lisäksi Unkari sitoutui ottamaan käyttöön oikeudellista valvontaa koskevan uuden menettelyn, johon liittyy useita myönteisiä seikkoja, kuten oikeushenkilöiden mahdollisuus aloittaa tämä menettely, rikoksesta ilmoittavalle henkilölle taattu etuoikeutettu menettelyllinen asema, viittaus siihen, että yksinomainen toimivalta käsitellä asiat uudessa menettelyssä annetaan siihen erikoistuneelle tuomioistuimelle (Budan alemman oikeusasteen tuomioistuin), viittaus siihen, että kaikki uuteen menettelyyn osallistuvat tuomioistuimet ja tutkintatuomarit noudattavat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 19 artiklaa ja asiaa koskevaa unionin säännöstöä, ja menettelyn yleinen kohtuullinen aikataulu. Unkari on sitoutunut tarkastelemaan menettelyä uudelleen kohtuullisen ajan kuluttua. Ehdotetulla korjaavalla toimenpiteellä voidaan korjata komission havaitsemat puutteet. Tämän ehdotetun korjaavan toimenpiteen yksityiskohdat ja avainvaiheet ovat kuitenkin vielä kesken.
- (35) Niiden huolenaiheiden osalta, jotka koskevat Unkarin kykyä parantaa unionin varojen käyttöön liittyvien eturistiriitojen tarkastuksia, on ehdotettu korjaavaa toimenpidettä, joka koskee komission jäsenvaltioiden käyttöön asettaman yhteisen tiedonlouhinta- ja riskienpisteytysvälineen (eli Arachnen) kaikkien toimintojen käytön laajentamista kaiken unionin tuen yhteydessä ja jonka avulla voidaan periaatteessa puuttua komission esittämiin huolenaiheisiin, mikäli toimenpide toteutetaan asianmukaisesti. Lisäksi ehdotettu korjaava toimenpide, joka koskee tarkastus- ja valvontamekanismien lujittamista unionin tuen moitteettoman käytön varmistamiseksi, ratkaisisi myös esitetyt huolenaiheet, mikäli se toteutetaan asianmukaisesti ja ajallaan, sillä se mahdollistaa säännösten hyväksymisen niiden sääntöjen ja menettelyjen lujittamiseksi, joilla voidaan tuloksellisemmin ehkäistä, havaita ja korjata unionin varojen käyttöön liittyviä eturistiriitoja, mukaan lukien eturistiriitoja koskevien ilmoitusten pätevyyden tosiasiallinen valvontamekanismi. Näiden ehdotettujen korjaavien toimenpiteiden yksityiskohdat ja avainvaiheet ovat kuitenkin vielä kesken.
- (36) Lisäksi komission arvio ehdotetuista korjaavista toimenpiteistä, joilla pyritään puuttumaan julkisiin hankintoihin liittyviin systeemisiin sääntöjenvastaisuuksiin, puutteisiin ja heikkouksiin, on myönteinen. Eräät toimenpiteet eivät kuitenkaan vaikuta tässä vaiheessa riittävän yksityiskohtaisilta tietyiltä osin, eikä niiden avainvaiheita ole vielä toteutettu. Sen vuoksi niiden ei voida katsoa riittävällä tavalla ratkaisevan asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 mukaisessa menettelyssä esiin tuotuja ongelmia. Tämän perusteella on hyväksyttävä asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 4 artiklan 1 kohdan mukaiset aiheelliset toimenpiteet.
- (37) Ehdotetulla OLAFin kanssa tehtävän yhteistyön lujittamista koskevalla korjaavalla toimenpiteellä voidaan korjata komission havaitsemat puutteet, koska siinä nimetään toimivaltainen kansallinen viranomainen avustamaan OLAFia sen tehdessä tarkastuksia paikan päällä Unkarissa silloin kun kyseisten tarkastusten kohteena oleva talouden toimija kieltäytyy yhteistyöstä. Se sisältää myös varoittavan taloudellisen seuraamuksen, joka määrätään, jos talouden toimija kieltäytyy

yhteistyöstä OLAFin kanssa OLAFin paikan päällä suorittamia tarkastuksia ja todentamisia varten. Tämän ehdotetun korjaavan toimenpiteen yksityiskohdat ja avainvaiheet ovat kuitenkin vielä kesken.

- (38) Ehdotetuilla korjaavilla toimenpiteillä voitaisiin periaatteessa ratkaista ongelmat, jotka koskevat systeemisiä sääntöjenvastaisuuksia, puutteita ja heikkouksia julkisissa hankinnoissa, poistaa eturistiriitoihin liittyvät riskit ja puuttua ”yleishyödyllisiä säätiöitä” koskeviin huolenaiheisiin sekä tutkintaa, syytteesenpanoa ja korruptiontorjuntakehystä koskeviin lisäperusteisiin, edellyttäen, että kaikki toimenpiteet toteutetaan asianmukaisesti ja tuloksellisesti.
- (39) Ehdotettujen korjaavien toimenpiteiden osalta on kuitenkin vielä vahvistettava yksityiskohtaiset täytäntöönpanosäännöt erityisesti siltä osin, miten toimenpiteiden keskeiset osatekijät otetaan huomioon varsinaisissa säädösteksteissä, jotka on tarkoitus hyväksyä korjaavien toimenpiteiden täytäntöön panemiseksi. Kun otetaan huomioon, että monet Unkarissa havaituista ongelmista eivät liity ainoastaan oikeudellisen kehyksen muutoksiin vaan näkyvämmiin käytännön muutosten konkreettiseen täytäntöönpanoon, joka edellyttää pidempiä määräaikoja konkreettisten tulosten aikaansaamiseksi, odotettaessa ainakin joidenkin Unkarin 22 päivänä elokuuta toimittamassa korjaavien toimenpiteiden aikataulussa esitettyjen korjaavien toimenpiteiden keskeisten osien täytäntöönpanoa, unionin talousarvioon kohdistuu tässä vaiheessa edelleen riski. Ennen sellaisten keskeisten säädöstekstien voimaantuloa, joilla monet ehdotetuista korjaavista toimenpiteistä on tarkoitus panna täytäntöön, ja ottaen huomioon edellä esitetty arviointi sekä se mahdollisuus, että toimenpiteitä ei välttämättä panna asianmukaisesti täytäntöön tai että toimenpiteiden yksityiskohdat heikentävät niiden tuloksellisuutta, kohtuullinen arvio unionin talousarvioon kohdistuvasta riskitasosta on tällä hetkellä 65 prosenttia asianomaisista ohjelmista, eli 5 prosenttiyksikköä vähemmän kuin arvioitu riski siinä tapauksessa, että korjaavia toimenpiteitä ei toteuteta.
- (40) Koska 65 prosentin osuutta asianomaisista ohjelmista voidaan pitää kohtuullisena arviona unionin talousarvioon kohdistuvasta vaikutuksesta tai vakavista uhkista ja kun otetaan huomioon ehdotetut korjaavat toimenpiteet, keskeytys, joka koskee 65:tä prosenttia asianomaisten ohjelmien sitoumuksista, on oikeasuhteinen toimenpide.
- (41) [Vaihtoehtoinen sanamuoto siltä varalta, että asianomaisia ohjelmia ei ole hyväksytty siihen mennessä kun tämä täytäntöönpanopäätös hyväksytään: Koska asianomaisia ohjelmia ei ole vielä hyväksytty, ainoa mahdollinen asianmukainen toimenpide, joka voidaan hyväksyä asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla, on yhden tai useamman ohjelman hyväksynnän keskeyttäminen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti yhden tai useamman ohjelman hyväksynnän keskeyttämisen olisi oltava oikeassa suhteessa unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvaan uhkaan nähden].
- (42) Havaituista yleishyödyllisiin säätiöihin liittyvistä rikkomisista voidaan todeta, että yleinen poikkeus eturistiriitoja koskevista säännöistä sekä läpinäkyvyyden puute saattavat vaikuttaa talousarvioon, jota nämä yleishyödylliset säätiöt ja niiden ylläpitäjät voivat toteuttaa tai hallinnoida. Unkari on sitoutunut ehdottamissaan korjaavissa toimenpiteissä ratkaisemaan kaikki komission tätä koskevat huolenaiheet. Ottaen huomioon tämän vaikutuksen ja ennen kuin asianomainen Unkarin lainsäädäntö tulee voimaan, unionin talousarviota voidaan parhaiten suojata kiellolla, joka koskee uusien oikeudellisten sitoumusten tekemistä yleishyödyllisten

säätiöiden ja tällaisten säätiöiden ylläpitämien yhteisöjen kanssa kaikkien suoraan tai välillisesti hallinnoitavien ohjelmien puitteissa.

- (43) Asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 5 artiklan 2 kohdan nojalla tämä päätös ei vaikuta Unkarin velvollisuuksiin toteuttaa sellaisiin ohjelmiin ja rahastoihin liittyviä toimia, joita tämä päätös koskee, eikä varsinkaan velvollisuuksiin, joita sillä on suhteessa lopullisiin varojen saajiin tai edunsaajiin, mukaan lukien velvollisuus suorittaa maksuja sovellettavien alakohtaisten tai varainhoitoa koskevien sääntöjen nojalla. Unkarin on raportoitava komissiolle näiden velvoitteiden noudattamisesta kolmen kuukauden välein tämän päätöksen hyväksymisestä.
- (44) Unkarin olisi ilmoitettava komissiolle säännöllisesti niiden korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanosta, joihin se on sitoutunut,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

#### *1 artikla*

- 1) Asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 4 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset täytyvät asianmukaisten toimenpiteiden hyväksymiseksi, jotta unionin talousarviota voidaan suojata oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta Unkarissa.
- 2) Korjaavat toimenpiteet, joita Unkari on ehdottanut asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 6 artiklan 5 kohdan perusteella, eivät kaikilta osin riitä ratkaisemaan komission Unkarille 27 päivänä huhtikuuta 2022 lähettämässä ilmoituksessa esitettyjä havaintoja.

#### *2 artikla*

- 1) Keskeytetään 65 prosenttia seuraavien koheesiopolitiikan toimenpideohjelmien talousarviositoumuksista:
  - a) Ympäristöä ja energiatehokkuutta koskeva toimenpideohjelma plus,
  - b) Yhdennetty liikenteen toimenpideohjelma plus,
  - c) Alueellisen ja asutuksen kehittämisen toimenpideohjelma plus.

*Vaihtoehtoinen sanamuoto siltä varalta, että komissio ei ole hyväksynyt yksilöityjä ohjelmia siihen mennessä kun neuvoston täytäntöönpanopäätös hyväksytään*

Keskeytetään seuraavien ohjelmien hyväksyminen: Ympäristöä ja energiatehokkuutta koskeva toimenpideohjelma plus ja/tai Yhdennetty liikenteen toimenpideohjelma plus ja/tai Alueellisen ja asutuksen kehittämisen toimenpideohjelma plus.

- 2) Kun komissio toteuttaa unionin talousarviota suoraan tai välillisesti hallinnoiden Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046<sup>61</sup> 62 artiklan 1 kohdan a ja c alakohdan mukaisesti, oikeudellisia sitoumuksia ei saa tehdä sellaisten yleishyödyllisten säätiöiden kanssa, jotka on perustettu vuonna 2021

<sup>61</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1).

annetun Unkarin lain IX nojalla, eikä tällaisten yleishyödyllisten säätiöiden ylläpitämien yhteisöjen kanssa.

*3 artikla*

Unkarin on ilmoitettava komissiolle viimeistään 19 päivänä marraskuuta 2022 ja sen jälkeen kolmen kuukauden välein niiden korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanosta, joihin Unkari sitoutui toisessa vastauksessaan, mukaan lukien 13 päivänä syyskuuta 2022 päivättyyn kirjeeseen sisältyvät lisäsitoumukset.

*4 artikla*

Tämä päätös on osoitettu Unkarille.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta  
Puheenjohtaja*