

Bruselj, 19. september 2022
(OR. en)

12551/22

Medinstitucionalna zadeva:
2022/0295 (NLE)

FIN 931
RESPR 27
CADREFIN 139
POLGEN 122

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	18. september 2022
Prejemnik:	Generalni sekretariat Sveta
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 485 final
Zadeva:	Predlog IZVEDBENEGA SKLEPA SVETA o ukrepih za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 485 final.

Priloga: COM(2022) 485 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 18.9.2022
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

**o ukrepih za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na
Madžarskem**

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

- (1) Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije¹ (v nadaljnjem besedilu: uredba o pogojenosti) v členu 4(1) določa: „Kadar se v skladu s členom 6 ugotovi, da kršitve načel pravne države v državi članici dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje, ki vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, se sprejmejo ustrezni ukrepi“.
- (2) Člen 6(1) uredbe o pogojenosti določa: „Kadar Komisija ugotovi, da ima utemeljene razloge za domnevo, da so pogoji iz člena 4 izpolnjeni, zadevni državi članici pošlje pisno uradno obvestilo, v katerem navede dejanske elemente in posebne razloge, na katerih temeljijo njene ugotovitve, razen če meni, da bi lahko z drugimi postopki, določenimi v zakonodaji Unije, učinkoviteje zaščitila proračun Unije.“
- (3) V členu 6(9) uredbe o pogojenosti je določeno: „Kadar Komisija meni, da so pogoji iz člena 4 izpolnjeni in da popravni ukrepi, ki jih morda predlaga država članica na podlagi odstavka 5, ne obravnavajo ustrezno ugotovitev iz uradnega obvestila Komisije, Svetu v enem mesecu po prejemu pripomb države članice oziroma, v primeru, da pripomb ni bilo, brez nepotrebnega odlašanja, v vsakem primeru pa v enem mesecu od roka, določenega v odstavku 7, predloži predlog izvedbenega sklepa o ustreznih ukrepih.“
- (4) Komisija je 24. novembra 2021 Madžarski poslala zahtevo po informacijah (v nadaljnjem besedilu: zahteva po informacijah) v skladu s členom 6(4) uredbe o pogojenosti, na katero so madžarski organi odgovorili 27. januarja 2022.
- (5) Komisija je 27. aprila 2022 Madžarski poslala pisno uradno obvestilo v skladu s členom 6(1) uredbe o pogojenosti (v nadaljnjem besedilu: uradno obvestilo). V uradnem obvestilu so bile predstavljene ugotovitve Komisije v zvezi s številnimi vprašanji glede sistema javnih naročil na Madžarskem, vključno s sistemskimi nepravilnostmi, pomanjkljivostmi in slabostmi v postopkih javnega naročanja; visokim deležem postopkov z eno samo ponudbo in nizko konkurenčnostjo v postopkih javnega naročanja; vprašanji, povezanimi z uporabo okvirnih sporazumov; težavami pri odkrivanju, preprečevanju in odpravljanju nasprotij interesov in pomisleki glede uporabe sredstev Unije s strani skladov javnega interesa. Ti problemi in dejstvo, da se ponavljajo skozi čas, kažejo na sistemsko nezmožnost, neuspešnost ali nepripravljenost madžarskih organov, da bi preprečili odločitve, ki kršijo veljavno zakonodajo, kar zadeva javna naročila in nasprotja interesov, ter tako ustrezno obravnavali tveganja korupcije. Navedene kršitve pomenijo kršitev načela pravne države, zlasti načel pravne varnosti in prepovedi samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti, ter vzbujajo pomisleke glede delitve oblasti. Poleg tega so bile v uradnem obvestilu predstavljene ugotovitve v zvezi s preiskavami in pregonom ter protikorupcijskim okvirom: obstajajo dodatni problemi v zvezi z omejitvami pri učinkovitem preiskovanju in pregonu domnevne kriminalne dejavnosti, organizacijo državnega tožilstva ter odsotnostjo delujočega in učinkovitega protikorupcijskega okvira. Ti problemi prav tako pomenijo kršitve načel pravne države, zlasti v zvezi s

¹ UL L 433I, 22.12.2020, str. 1.

pravno varnostjo, prepovedjo samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti in učinkovitim sodnim varstvom. Kot je navedeno v uradnem obvestilu, te kršitve vplivajo na finančne interese Unije ali jih resno ogrožajo, drugi postopki, določeni v zakonodaji Unije, pa jih ne bi mogli zaščititi učinkoviteje od uredbe o pogojenosti. Komisija je z uradnim obvestilom od Madžarske zahtevala tudi, naj predloži nekatere informacije in podatke o dejanskih elementih in razlogih, na katerih je utemeljila svoje ugotovitve v odgovoru na zahtevo po informacijah. Zastavljena so bila tudi vprašanja glede potencialno povezanih problemov na področju neodvisnosti sodstva. V uradnem obvestilu je Komisija dala madžarskim organom na voljo dva meseca, da predložijo svoje pripombe.

- (6) Madžarska se je 27. junija 2022 odzvala na uradno obvestilo (v nadaljnjem besedilu: prvi odgovor). Madžarski minister za pravosodje je z dopisoma z dne 30. junija in 5. julija 2022 predložil dodatne informacije za dopolnitev prvega odgovora. Poleg tega je Madžarska 19. julija 2022 poslala dodaten dopis, v katerem je predlagala več popravniških ukrepov v odziv na ugotovitve iz uradnega obvestila, ki jih zaradi predložitve v tej zelo pozni fazi postopka, tik preden je Komisija začela naslednji korak postopka, ni bilo mogoče upoštevati pri oceni prvega odgovora. Komisija je v skladu z načelom lojalnega sodelovanja z državami članicami v naslednji fazi postopka, določenega z uredbo o pogojenosti, upoštevala vse ustrezne elemente iz teh dodatnih dopisov.
- (7) Komisija je menila, da prvi odgovor in dodatna dopisa, poslana 30. junija in 5. julija 2022, niso vsebovali zadostnih popravniških ukrepov, ki bi bili ustrezni v okviru uredbe o pogojenosti.
- (8) V skladu s členom 6(7) uredbe o pogojenosti je Komisija 20. julija 2022 Madžarski poslala dopis (v nadaljnjem besedilu: pismo o nameri), v katerem je to državo članico obvestila o svoji oceni v skladu s členom 6(6) uredbe o pogojenosti in o ukrepih, ki jih je nameravala predlagati Svetu v sprejetje v skladu s členom 6(9) navedene uredbe, če ne bi bili sprejeti ustrezni popravniški ukrepi. Madžarska je bila zato v skladu s členom 6(7) uredbe o pogojenosti pozvana, naj v enem mesecu predloži svoje pripombe, zlasti glede sorazmernosti predvidenih ukrepov.
- (9) Madžarska je na dopis o nameri odgovorila 22. avgusta 2022 (v nadaljnjem besedilu: drugi odgovor), v roku enega meseca iz člena 6(7) uredbe o pogojenosti.
- (10) Madžarska je v drugem odgovoru ponovila argumente iz prvega odgovora in izrazila kritiko glede načina izvedbe postopka. Pod vprašaj je postavila sorazmernost ukrepov, predvidenih v pismu o nameri. Hkrati je Madžarska predložila sedemnajst popravniških ukrepov. Ta predložitev je sledila tehničnim razpravam med Komisijo in madžarskimi organi, ki so potekale na ravni služb, v skladu z načelom lojalnega sodelovanja z državami članicami. Madžarska je 13. septembra 2022 Komisiji poslala dopis, ki je vključeval pojasnila in dodatne zaveze v okviru predlaganih popravniških ukrepov (v nadaljnjem besedilu: dopis iz septembra).

2. PROBLEMI, KI KAŽEJO NA KRŠITVE NAČEL PRAVNE DRŽAVE

2.1. Sistemske nepravilnosti, pomanjkljivosti in slabosti pri javnem naročanju

2.1.1. Ugotovitve Komisije

- (11) Komisija je v svojem uradnem obvestilu ugotovila in v pismu o nameri potrdila obstoj sistemskih nepravilnosti, pomanjkljivosti in slabosti v postopkih javnega naročanja na Madžarskem. Take nepravilnosti so bile ugotovljene po zaporednih

revizijah služb Komisije, opravljenih za programski obdobji 2007–2013 in 2014–2020, pa tudi po več preiskavah Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), ki so privedle do finančnih priporočil za povračilo znatnih zneskov. Komisija je na podlagi sistemske narave nepravilnosti, njihovega ponavljanja skozi čas in obsega finančnih popravkov, ki so bili sprejeti, med drugim ugotovila, da ima utemeljene razloge za domnevo, da so pogoji iz člena 4 uredbe o pogojenosti izpolnjeni.

- (12) Poleg tega razpoložljivi podatki kažejo na nenavadno visoke deleže naročil, oddanih v postopkih javnega naročanja, v katerih je sodeloval samo en ponudnik; dodeljevanje naročil določenim podjetjem, ki postopoma pridobivajo velik del trga, ter resne pomanjkljivosti pri dodeljevanju okvirnih sporazumov. Po mnenju Komisije so ti elementi kazali na očitno tveganje za preglednost in konkurenco ter škodovali dobremu finančnemu poslovanju sredstev Unije, uporabljenih v zadevnih postopkih, v določenih okoliščinah pa so kazali tudi na povečano tveganje korupcije in nasprotja interesov.
- (13) Poleg tega se je Komisija sklicevala na resne pomanjkljivosti, ki so jih službe Komisije ugotovile v zvezi z javnimi naročili v nekaterih okvirnih sporazumih, in ugotovila, da obstajajo resni pomisleki glede prihodnjih okvirnih sporazumov.

2.1.2. Pripombe, ki jih je predložila Madžarska

- (14) Madžarska je predložila opis svoje zakonodaje in prakse na področju javnih naročil. Poudarila je, da njen sistem javnih naročil po njenem mnenju deluje in je hkrati v skladu z direktivami Evropske unije o javnih naročilih. V zvezi s tem se je Madžarska sklicevala na nekatere določbe zakona CXLIII iz leta 2015 o javnem naročanju, kakor je bil spremenjen po revizijah služb Komisije, in na številne elemente tega sistema javnega naročanja ter na ukrepe, ki jih je sprejela v zadnjih letih za spodbujanje konkurence in povečanje preglednosti². Na podlagi tega je Madžarska trdila, da bi bila praksa javnega naročanja na Madžarskem zdaj v skladu z zahtevami Evropske unije glede preprečevanja in odkrivanja nepravilnosti pri javnih naročilih.
- (15) V zvezi z nepravilnostmi, na katere se sklicuje Komisija, je Madžarska trdila, da so bili zadevni finančni popravki le delno povezani s pomanjkljivostmi pri javnem naročanju, da slabosti, ugotovljene med revizijami, niso bile sistemske narave in da niso povzročile prekinitev ali začasnih ustavitve plačil.
- (16) Poleg tega je Madžarska trdila, da glede na to, da se uredba o pogojenosti uporablja šele od 1. januarja 2021, domnevnih nepravilnosti, ugotovljenih pred navedenim datumom, ni mogoče pripisati kršitvam načel pravne države iz navedene uredbe. Madžarska je trdila tudi, da je treba za ugotovitev, da sistemske pomanjkljivosti in nepravilnosti, ugotovljene med revizijami služb Komisije, pomenijo kršitve načel pravne države v smislu člena 2(a) v povezavi s členom 4(2)(a) uredbe o pogojenosti,

² Madžarska se je sklicevala na (i) spremembo zakona o javnem naročanju z zakonom št. LXXXIII iz leta 2018 o odpravi prejšnje omejitve za oddajo naročil podizvajalcem, (ii) povečanje števila zaposlenih v oddelku za nadzor nad javnimi naročili in izboljšanje delovanja sistema notranjega usposabljanja, (iii) izboljšanje notranjih postopkov in praks nadzora agencije za nadzor nad javnimi naročili ter izdajo navodil za strokovne delavce v javnih naročnikih, (iv) pregled pravil, ki urejajo uporabo pomoči iz nekaterih skladov Unije.

ugotoviti tudi, da odločitve zadevnih organov ali teles ne morejo biti predmet učinkovitega sodnega nadzora³.

- (17) Po mnenju Madžarske dejstvo, da je delež postopkov javnega naročanja z eno samo ponudbo za sredstva Unije nižji od deleža za nacionalna sredstva, kaže, da je sistem nadzora Madžarske v okviru sredstev Unije učinkovita protiutež za dejavnike, ki povzročajo omejeno konkurenco na področju javnih naročil.
- (18) Madžarska izpodbija tudi verodostojnost in zanesljivost metodologije in osnovnih podatkov iz študij o intenzivnosti konkurence pri javnih naročilih ter koncentraciji oddaje naročil majhnemu številu podjetij, ki jih je Komisija navedla v uradnem obvestilu⁴ in dopisu o nameri.
- (19) Kar zadeva okvirne sporazume, je Madžarska trdila, da je zagotovljena visoka raven konkurence. Razpisni postopek je izveden v dveh fazah za učinkovito oddajo naročila: ponudniki se najprej potegujejo za pravico do sodelovanja v okvirnem sporazumu, nato pa se, če se posamezna naročila oddajo po ponovnem odprtju razpisa, med gospodarskimi subjekti ponovno vzpostavi tržna konkurenca. Madžarska trdi, da na centralni ravni države ni bila sprejeta nobena odločitev, ki bi od kogar koli zahtevala, da v sedanjem večletnem finančnem okviru (VFO) uporablja okvirne sporazume.

2.1.3. Ocena Komisije

- (20) Čeprav je Madžarska glede na razpoložljive podatke v svojo zakonodajo in upravljanje sistema javnih naročil uvedla nekatere spremembe, se zdi, da te spremembe v praksi niso privedle do izboljšav pri rezultatih postopkov javnega naročanja. Kljub ukrepom, sprejetim v zadnjih letih, še ni bila dosežena zadostna preglednost, uspešen in učinkovit zunanji nadzor, ki je eden od namenov preglednosti, pa se ne more učinkovito izvajati.
- (21) V nasprotju s trditvami Madžarske so bili finančni popravki, zahtevani za obdobje 2014–2020, večinoma povezani s sistemskimi slabostmi pri upravljanju javnih naročil, kot je dokumentirano z rezultati zadevnih izvedenih revizij. Ti finančni popravki so bili v tem obdobju najvišji za katero koli državo članico Unije⁵, čemur Madžarska ni ugovarjala. Poleg tega so te revizije vključevale tudi delovanje sistema upravljanja in nadzora za zagotovitev skladnosti s pravili o javnem naročanju. Zato so se nanašale na sistemska vprašanja⁶. Komisija se ne more strinjati s trditvijo Madžarske, da bi, če se plačila ne bi prekinila ali začasno ustavila, to pomenilo, da Komisija ni upoštevala obstoja resne pomanjkljivosti. V zvezi s tem je treba opozoriti, da se lahko celo tveganje, ki presega 5 % odhodkov, kar je prvi pavšalni

³ Po mnenju Madžarske bi to izhajalo iz točke 325 sodbe Sodišča Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) v zadevi C-157/21.

⁴ *New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April 2020* (Novi trendi pri tveganju korupcije in intenzivnosti konkurence pri javnem naročanju na Madžarskem od januarja 2005 do aprila 2020), Flash Report 2020:1, maj 2020; Corruption Research Center Budapest, https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_flash_report_1_200526.pdf.

⁵ Poročilo o državi za Madžarsko za leto 2020, Bruselj, 26. februar 2020, SWD(2020) 516 final, str. 43, na voljo na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>.

⁶ Zlasti revizija REGC214HU0068, navedena v sprotih opombah 10 in 13 uradnega obvestila, je bila zgodnja preventivna revizija sistema javnih naročil.

finančni popravek, določen v delegirani uredbi⁷, nanaša na resno pomanjkljivost. Resna pomanjkljivost v sistemu upravljanja in nadzora ni opredeljena le na podlagi količinskih pragov, ampak tudi in zlasti v tem primeru na podlagi kršitev bistvenih ključnih zahtev ali kombinacije zahtev iz veljavnih pravil, ki lahko imajo sistemske učinke.

- (22) Kar zadeva obdobje veljavnosti uredbe o pogojenosti, lahko ta uredba zajema sistemske kršitve načel pravne države, ki so bile ugotovljene pred 1. januarjem 2021 in niso bile odpravljene ter se ponavljajo in trajajo tudi po tem datumu, in sicer zaradi sistemske in ponavljajoče se ali nepretrgane narave kršitev ter stalnega resnega tveganja, ki ga predstavljajo za dobro finančno poslovanje proračuna Unije in zaščito finančnih interesov Unije po 1. januarju 2021.
- (23) Komisija se ne more strinjati s trditvijo Madžarske, da lahko sistemske pomanjkljivosti in nepravilnosti pomenijo kršitev načel pravne države v smislu uredbe o pogojenosti samo, če zoper odločitve zadevnih organov ali teles ni mogoče izvesti učinkovitega sodnega nadzora. Iz uredbe o pogojenosti jasno izhaja, da so kakršne koli sistemske pomanjkljivosti in nepravilnosti, ki kažejo na kršitve načel pravne države, ki jih je ugotovila Komisija, samostojne in jih lahko zajema uredba o pogojenosti. Tako noben primer, ki kaže na kršitev načel pravne države, ne potrebuje dodatnega pogoja, ki bi ga bilo treba upoštevati v skladu z uredbo o pogojenosti⁸.
- (24) Komisija se ne more strinjati s trditvijo Madžarske, da dejstvo, da je delež postopkov javnega naročanja z eno samo ponudbo za sredstva Unije nižji od deleža za nacionalna sredstva, nujno kaže, da je sistem nadzora Madžarske v okviru sredstev Unije učinkovita protiutež za dejavnike, ki povzročajo omejeno konkurenco na področju javnih naročil. Dejstvo, da je delež postopkov z enim samim ponudnikom nižji za javna naročila, ki vključujejo sredstva Unije, kot za javna naročila, ki vključujejo nacionalna sredstva, samo po sebi ne pomeni, da nadzor nad javnimi naročili, ki vključujejo sredstva Unije, deluje pravilno. To je upoštevano tudi v priporočilu Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Madžarske za leto 2022, ki potrjuje, da ta vprašanja ostajajo upravičena tudi v prihodnosti^{9,10}.

⁷ Delegirana uredba Komisije (EU) št. 480/2014 z dne 3. marca 2014 o dopolnitvi Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo (UL L 138, 13.5.2014, str. 5).

⁸ Sodišče v točki 325 sodbe v zadevi C-157/21 ne dodaja dodatnega pogoja nobeni vrsti kršitve načel pravne države v smislu uredbe o pogojenosti, temveč zgolj pojasnjuje elemente splošnega pojma pravne države.

⁹ Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Madžarske za leto 2022 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Madžarske za leto 2022, uvodna izjava 30 in priporočilo 4, na voljo na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/sl/pdf>: „Trg javnih naročil je še vedno ranljiv za protikonkurenčne prakse. Delež naročil, oddanih v okviru postopkov, v katerih je sodeloval samo en ponudnik, ostaja med največjimi v Uniji. [...] Vlada si je februarja 2021 določila ambiciozen cilj, da bo delež postopkov za oddajo javnega naročila z eno samo ponudbo zmanjšala na manj kot 15 %, vendar ni določila fiksne časovnega načrta“ (priporočilo 4: „[...] izboljša konkurenco na področju javnih naročil“ (poudarek dodan)).

¹⁰ Glej tudi *Public Procurement Authority* (2021), *Flash Report: Hungarian Public Procurements in Numbers* (Javna naročila na Madžarskem v številkah). V zadnjih letih, po letu 2018, se je začel trend naraščanja skupnega števila postopkov javnega naročanja z eno samo ponudbo, podatki na voljo na spletni strani https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf.

- (25) Madžarska ni predložila nobenih dokazov o nedavnih izboljšavah sistema javnega naročanja (zlasti v zvezi s preglednostjo, intenzivnostjo konkurence in preverjanjem nasprotij interesov). Podatki, ki so na voljo Komisiji, kažejo ne le povečanje koncentracije oddaje javnih naročil, ampak tudi povečanje verjetnosti, da naročilo dobijo podjetja, ki se lahko štejejo za politično povezana z akterji iz vladajoče madžarske stranke (v nadaljnjem besedilu: politično povezana). Generalni direktorat za proračun je naročil študijo, ki je zagotovila statistično empirično analizo več kot 270 000 madžarskih javnih naročil med letoma 2005 in 2021¹¹. Študija kaže, da je bila verjetnost pridobitve javnega naročila (tako na nacionalni ravni kot na ravni EU) v obdobju 2005–2010 za podjetja, ki se lahko štejejo za politično povezana, 1,5- do 2,1-krat večja kot za podjetja, ki se ne štejejo za politično povezana. Ta razlika se je v obdobju 2011–2021 znatno povečala. Če upoštevamo samo pogodbe, ki jih je financirala EU, za obdobje po letu 2011, je verjetnost uspešne ponudbe za podjetja, ki se lahko štejejo za politično povezana, za 3,3- do 4,4-krat presegla verjetnost za podjetja, ki se ne štejejo za politično povezana. V istem obdobju je bila, če se upoštevajo pogodbe, ki jih financira država in EU, verjetnost pridobitve javnega naročila za podjetja, ki se lahko štejejo za politično povezana, 2,5- do 3-krat večja kot pri podjetjih, ki se ne štejejo za politično povezana. V študiji je ugotovljeno, da so neposredne ali posredne politične povezave nekaterih podjetij, za katere se lahko šteje, da so politično povezana, odločilen dejavnik za povečanje verjetnosti uspeha v razpisnih postopkih v primerjavi s podjetji, ki se ne štejejo za politično povezana, in za pridobitev višje skupne vrednosti oddanih naročil. Poleg tega je ugotovljeno, da je učinek močnejši glede na to, kako blizu je gospodarski subjekt vladajoči stranki. V nekaterih primerih so možnosti za pridobitev javnega naročila za podjetja, ki se lahko štejejo za politično povezana, do 130 % višje kot pri podjetjih, ki se v obdobju po letu 2011 ne štejejo za politično povezana. Ti podatki kažejo na stalen trend naraščanja in vključujejo leto 2021. To je bilo podprto z ugotovitvami iz pregleda določenih podatkov o razpisih v zvezi z naročili, oddanimi nekaterim podjetjem, opredeljenim kot podjetja, ki se lahko štejejo za politično povezana. Poleg tega so bila v sektorjih turizma, komunikacij in športa zbrana poročila medijev in deležnikov, ki kažejo na iste zaključke.
- (26) V zvezi z okvirnimi sporazumi Komisija ugotavlja, da iz narave okvirnega sporazuma izhaja, da po podpisu takega sporazuma podjetja, ki niso sodelovala v prvotnem postopku, ki je privedel do sklenitve sporazuma, ne morejo predložiti ponudb. Zato je glede na velike nepravilnosti pri izvajanju postopkov javnega naročanja za take sporazume, ki so bile ugotovljene pri revizijah služb Komisije, znatne zneske, ki jih zajemajo okvirni sporazumi, predvideni v sektorjih, kot je IT sektor, in njihovo dolgo trajanje zelo verjetno, da bodo vsa naročila, ki vključujejo sredstva Unije, v zadevnem sektorju za obdobje 2021–2027 dodeljena le nekaterim podjetjem, ki so združena v določenih konzorcijih, ki sodelujejo v vsakem od različnih sporazumov.

¹¹ *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* (Študija o koncentraciji javnih naročil in morebitnih tveganjih goljufije, korupcije in nasprotja interesov v postopkih javnega naročanja na Madžarskem s poudarkom na javnih naročilih, ki jih financira EU – Empirična analiza madžarskih podatkov o javnem naročanju med letoma 2005 in 2021, Center za raziskave korupcije v Budimpešti). Študija je bila Madžarski poslana ločeno v informativne namene.

2.2. Odkrivanje, preprečevanje in odpravljanje nasprotij interesov; pomisleki glede „skladov javnega interesa“

2.2.1. Ugotovitve Komisije

- (27) Komisija je izrazila pomisleke glede zmožnosti Madžarske, da izboljša preverjanja nasprotij interesov pri uporabi sredstev Unije s posebnimi IT orodji, kot je Arachne (tj. enotno orodje za podatkovno rudarjenje in ocenjevanje tveganja, ki ga daje Komisija na voljo državam članicam), zaradi značilnosti teh orodij in podatkov, ki so jih madžarski organi naložili v analitične namene.
- (28) Komisija je izrazila tudi pomisleke, da za sklade javnega interesa ne veljajo pravila iz direktiv EU o javnih naročilih. Izrazila je tudi pomisleke glede vprašanj, povezanih z nasprotjem interesov in preglednostjo v skladih javnega interesa, vključno z izrecnim pravnim izvzetjem članov upravnih odborov teh skladov iz zahtev glede nasprotja interesov in dejstvom, da se pravila o nasprotju interesov ne uporabljajo za poslance, državne sekretarje in druge javne uslužbenke vlade, ki lahko hkrati delujejo kot člani upravnih odborov teh skladov.

2.2.2. Pripombe, ki jih je predložila Madžarska

- (29) V zvezi s preverjanji nasprotij interesov Madžarska ni predložila informacij, ki jih je zahtevala Komisija, ampak je navedla, da redno pošilja podatke v orodje Arachne in ga do določene mere tudi uporablja, pri čemer je opozorila, da uporaba orodja Arachne v skladu s pravom EU ni obvezna. Čeprav je izpodbijala koristnost programa Arachne in trdila, da je madžarski informacijski sistem (FAIR EUPR) učinkovitejši, se je sklicevala na tekoča pogajanja o načrtu za okrepanje in odpornost glede svoje zaveze o obsežni uporabi programa Arachne v zvezi s tem.
- (30) Kar zadeva uporabo pravil o javnem naročanju za sklade javnega interesa, je Madžarska trdila, da so taki pomisleki zgolj teoretični, saj se ti skladi že štejejo za „naročnike“ za namene javnega naročanja v skladu s trenutno veljavnimi pravili (zlasti v skladu z madžarskim zakonom o javnem naročanju). V zvezi z zahtevami glede nasprotij interesov za člane upravnih odborov teh skladov Madžarska trdi, da so pomisleki Komisije zgolj hipotetični, pri čemer jasno navaja, da so člani upravnih odborov takih skladov izrecno izključeni iz uporabe pravil o nasprotju interesov. Poleg tega je opozorila na številna pravila o izključitvi in nasprotju interesov, ki naj bi jih vsebovali statuti vseh teh subjektov.

2.2.3. Ocena Komisije

- (31) V zvezi z argumenti Madžarske glede orodja Arachne Komisija ugotavlja, da so službe Komisije v okviru nadaljnjega spremljanja po preventivni reviziji sistema iz leta 2016¹² ugotovile, da za madžarski informacijski sistem FAIR EUPR ni mogoče šteti, da ima enakovredne funkcije kot Arachne, in da podatki, ki so jih naložili madžarski organi, ne vključujejo nekaterih kategorij podatkov¹³, ki so potrebni za funkcije preskušanja tveganj.
- (32) Komisija meni, da tudi če bi se skladi javnega interesa šteli za javne naročnike, ker izpolnjujejo zahteve iz člena 2(1)(4) Direktive 2014/24/EU¹⁴, to ne pomeni, da se v

¹² Operativni program Gospodarski razvoj in inovacije.

¹³ Na primer dobavitelja in raven pogodbe.

¹⁴ Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 65).

vseh primerih štejejo za javne naročnike. Glede na pravila o imenovanju članov upravnega odbora lahko obstaja negotovost glede merila „državnega nadzora“, določenega v direktivi, medtem ko prag, ki se nanaša na 50 % državnega financiranja, morda ne bo vedno veljal. Zato se skladi javnega interesa ne bodo vedno šteli za javne naročnike v smislu direktiv o javnih naročilih.

- (33) Kar zadeva vprašanja v zvezi z nasprotjem interesov in preglednostjo skladov javnega interesa, Madžarska ni predložila nobenih argumentov v zvezi z izrecnim pravnim izvzetjem članov odborov skladov iz zahtev v zvezi z nasprotjem interesov. Poleg tega Madžarska ni zagotovila podrobnejših informacij o teh statutih (npr. ali je treba te določbe po zakonu vključiti v statute vseh skladov javnega interesa) niti ni predložila dokazov o morebitnem nadzoru nad nasprotji interesov, ki bi se izvajal za člane upravnih odborov skladov javnega interesa, kot se je posebej zahtevalo. Komisija v zvezi s tem ugotavlja, da lahko ustanovitev subjektov zasebnega prava, ki jim je država donirala znatna javna sredstva, pomeni pomanjkanje javnega nadzora nad delovanjem in upravljanjem teh subjektov. Zlasti se zdi, da država po prenosu pravic ustanovitelja s pristojnega ministra na upravni odbor izgubi vsako obliko nadzora nad temi skladi. Poleg tega Komisija v poročilu o stanju pravne države za leto 2022 ugotavlja, da se pravila o nasprotju interesov ne uporabljajo za poslance, državne sekretarje in druge javne uslužbence vlade, ki hkrati delujejo kot člani upravnih odborov skladov javnega interesa, čeprav ti subjekti prejemajo znatna javna sredstva, kar pomeni večje tveganje korupcije¹⁵.

3. DODATNI RAZLOGI, POVEZANI S PREISKAVAMI, PREGONOM, PROTİKORUPCIJSKIM OKVIROM

3.1. Preiskave in pregon

3.1.1. Ugotovitve Komisije

- (34) V uradnem obvestilu in pismu o nameri je bilo izpostavljeno resno tveganje, da je učinkovito izvajanje preiskav in pregona v zadevah, ki vključujejo sredstva Unije, ovirano, in sicer zaradi koncentracije pooblastil v rokah generalnega državnega tožilstva, strogo hierarhične organiziranosti državnega tožilstva, odsotnosti zahteve po obrazložitvi v primeru dodelitve ali prerazporeditve zadev, neobstoja pravil za preprečevanje samovoljnih odločitev, ki bi lahko ovirale učinkovito politiko preiskovanja in pregona, ter pomanjkanja sodnega nadzora nad odločitvami preiskovalnih organov ali tožilstva, da neke zadeve ne bodo obravnavali. V zvezi s tem se je Komisija sklicevala na poglavje poročila Komisije o stanju pravne države za leto 2021, ki se nanaša na Madžarsko¹⁶, v katerem je opozorila na priporočila v zvezi s tožilci, ki jih od leta 2015 izdaja Skupina držav proti korupciji (GRECO) pri Svetu Evrope¹⁷, in na pomanjkanje učinkovitih pravnih sredstev zoper odločitve

¹⁵ Glej stran 17 delovnega dokumenta služb Komisije „Poročilo o stanju pravne države za leto 2022“, poglavje o stanju pravne države na Madžarskem, spremni dokument k sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij „Poročilo o stanju pravne države za leto 2022: Stanje pravne države v Evropski uniji“, SWD(2022) 517 final, z naslovom „Poročilo o stanju pravne države na Madžarskem za leto 2022“.

¹⁶ Delovni dokument Komisije „Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, Poglavje o stanju pravne države na Madžarskem“, SWD(2021) 714 final, na voljo na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, str. 8.

¹⁷ GRECO Fourth evaluation round – Evaluation report of 27 March 2015 (Četrty ocenjevalni krog GRECO – Poročilo o oceni z dne 27. marca 2015), Greco Eval IV Rep (2014) 10E, na voljo na

državnega tožilstva, da ne bo preiskovalo ali preganjalo domnevne kriminalne dejavnosti, ki škodi javnemu interesu, vključno s korupcijo in goljufijami, ki škodijo finančnim interesom EU, in poneverbo javnih sredstev¹⁸.

- (35) Ker Madžarska sodeluje le dvostransko z Evropskim javnim tožilstvom (EJT) in ni sodelujoča država članica¹⁹, je OLAF edini preiskovalni upravni organ Unije, ki je pristojen za preiskovanje domnevnih goljufij, korupcije ali drugih nezakonitih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije.

3.1.2. *Pripombe, ki jih je predložila Madžarska*

- (36) Madžarska je nasprotovala sklicevanju Komisije na priporočila skupine GRECO, ki še niso bila obravnavana, in na podlagi zadnjih razpoložljivih podatkov skupine GRECO²⁰ primerjala stopnjo izvajanja Madžarske s stopnjo izvajanja drugih držav članic.
- (37) Madžarska je tudi poudarila, da ji ni treba sodelovati v EJT, in poudarila, da je z njim sklenila sporazum o sodelovanju ter da je evropski glavni tožilec v razgovoru izjavil, da se je madžarsko državno tožilstvo odzvalo na vse zahteve EJT. Madžarska je trdila, da je EJT v državah članicah, ki so pogodbenice okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo EJT, organ, ki deluje samostojno in neodvisno od nacionalnih preiskovalnih organov in državnih tožilstev. Zato nacionalni organi kazenskega pregona ne obravnavajo zadev, ki spadajo pod pristojnost EJT. Nasprotno pa lahko sodelovanje z uradom OLAF dejansko poveča učinkovitost, saj urad OLAF sodeluje z nacionalnimi organi in dopolnjuje njihove zmogljivosti. Poleg tega je Madžarska poudarila, da poleg nje še štiri druge države članice EU niso članice EJT in da učinkovitost državnega tožilstva v teh državah za Komisijo ni zaskrbljujoča.
- (38) V zvezi z (i) možnostjo generalnega državnega tožilca, da neposredno ali posredno daje navodila tožilcem in dodeli ali izloči zadeve, ter (ii) sklopom meril za prenos zadev med podrejenimi tožilci se je Madžarska sklicevala na ustrezne določbe nacionalnega prava in trdila, da hierarhična struktura državnega tožilstva sama po sebi ne more biti vprašanje pravne države, ter izpodbijala trditev Komisije, da lahko ta struktura vpliva na učinkovitost sojenja v kazenskih zadevah. Madžarska je navedla tudi, da sedanji generalni državni tožilec v času svojega mandata ni odvil nobenih zadev tožilcem. Madžarska je omenila tudi možnost, da Unija uveljavlja pravice žrtve v okviru kazenskega postopka v zvezi z goljufijami, ki škodijo finančnim interesom Unije, in možnost vložitve pritožbe zoper dejanja preiskovalnega organa ali nastopanja kot nadomestni zasebni tožilec. Madžarska je navedla tudi, da bo madžarsko državno tožilstvo v zadevah, odprtih po posredovanju pravosodnega priporočila OLAF, slednjemu vedno poslalo odločbo o ustavitvi kazenskega postopka na podlagi dogovora o sodelovanju, sklenjenega z OLAF 11. februarja 2022. Madžarska je dodala, da bi dejstvo, da Unija ne bi izpodbijala zadevnih odločitev ali nastopala kot nadomestni zasebni tožilec, pomenilo, da se strinja z navedenimi odločitvami ali jim ne nasprotuje.

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>.

¹⁸ Delovni dokument Komisije „Poročilo o stanju pravne države za leto 2021, Poglavje o stanju pravne države na Madžarskem“, SWD(2021) 714 final, na voljo na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, sprotna opomba 58.

¹⁹ Nesodelujoče države članice EU dvostransko sodelujejo z Evropskim javnim tožilstvom.

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

3.1.3. Ocena Komisije

- (39) Komisija je navedla, da razlogi za preiskave in pregon v zvezi z drugimi vprašanji, ki jih je izpostavila v tej zadevi, zlasti nepravilnostmi, pomanjkljivostmi in slabostmi pri postopkih javnega naročanja, kot taki niso temeljili izključno na pomislekih, obravnavanih v priporočilih skupine GRECO. Primerjava uspešnosti Madžarske pri obravnavanju ustreznih priporočil skupine GRECO z uspešnostjo drugih držav članic ne odpravlja pomislekov Komisije. Komisija v zvezi s tem nadalje ugotavlja, da se v skladu z uredbo o pogojenosti presoja vsakega primera, tj. razpona in obsega dokazov, opravi ločeno, pri čemer se upoštevajo vse ustrezne okoliščine. Poleg tega se, čeprav je bilo v zadnji oceni skupine GRECO²¹ o stopnji izvajanja ustreznih priporočil s strani Madžarske ugotovljeno rahlo izboljšanje, številna relevantna priporočila glede preprečevanja korupcije v zvezi s tožilci še vedno ne izvajajo ali pa se izvajajo le delno.
- (40) V nasprotju s tem, kar Madžarska trdi v drugem odgovoru, Komisija ni nakazala, da bi se morala Madžarska pridružiti EJT. Komisija se prav tako popolnoma zaveda dvostranskega sodelovanja med Madžarsko in EJT ter pozdravlja dober odziv Madžarske na zahteve EJT v skladu z njeno dolžnostjo lojalnega sodelovanja. Ker pa Madžarska ne sodeluje v EJT, je madžarsko državno tožilstvo edino, ki izvaja kazenske preiskave kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom EU. Zato je nesodelovanje Madžarske v EJT pomembno glede na pomisleke o učinkovitem delovanju madžarskega državnega tožilstva. Nadalje, za Madžarsko in kot je navedeno v uradnem obvestilu OLAF ostaja edini preiskovalni upravni organ Unije, ki je pristojen za preiskovanje domnevnih goljufij, korupcije ali drugih nezakonitih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije. Ne glede na to, ali država članica sodeluje v EJT ali ne, je še vedno bistveno, da ima vzpostavljeno učinkovito in neodvisno državno tožilstvo in trden protikorupcijski okvir ter da učinkovito sodeluje z OLAF.
- (41) Kar zadeva pripombe Madžarske glede državnega tožilstva, se je Komisija seznanila s predloženimi informacijami, ki so potrdile strogo hierarhično strukturo državnega tožilstva in opisale zahteve za izločitev in prenos zadev ter pravila o disciplinskih postopkih. Madžarska ni predložila popolnih odgovorov glede organizacije in delovanja državnega tožilstva, vključno glede postopkov v odziv na pravosodna priporočila OLAF za odpravo pomislekov Komisije. Zato ostajajo pomisleki glede sistemskih vprašanj, pomembnih za dejansko pravilno delovanje preiskovalnih organov in državnega tožilstva pri preiskovanju in pregonu kaznivih dejanj ali kršitev prava Unije v zvezi z izvrševanjem proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije, saj diskrecijska pooblastila državnega tožilstva dodatno krepí strogo hierarhična struktura. Komisija meni, da lahko obsežna pooblastila generalnega državnega tožilca skupaj z neobstojem sistema zavor in ravnovesij v državnem tožilstvu vplivajo na učinkovito delovanje tožilstva, kar vpliva na zaščito finančnih interesov Unije.
- (42) Komisija se ne strinja s trditvijo Madžarske, da bi neizpodbijanje odločitve ali nenastopanje kot nadomestni zasebni tožilec pomenilo strinjanje z odločitvijo o ustavitvi postopka ali nenasprotovanje tej odločitvi. Ne samo, da ta argument ne upošteva odločitev, da se ne preiskujejo ali ustavijo preiskave kaznivih dejanj, ki so pomembne za zaščito finančnih interesov Unije, ampak je njegov namen tudi prenos

²¹

Glej GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report.

odgovornosti za izvajanje tožb na Unijo, to pa je v nasprotju z delitvijo odgovornosti med Unijo in državami članicami, kar je izrecno izraženo v členu 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Prav tako odločitve o ustavitvi postopka na podlagi dogovora o upravnem sodelovanju z OLAF ni mogoče razumeti tako, da pomeni soglasje ali nenasprotovanje odločitvi o ustavitvi postopka.

- (43) V zvezi s tem Komisija opozarja na svojo oceno, ki jo je Svet potrdil v okviru evropskega semestra 2022 in v kateri je ugotovljeno, da „[k]adar se pojavijo resne obtožbe, sistematično ni odločnega ukrepanja, da bi se preiskali in preganjali primeri korupcije, v katere so vpleteni visoki uradniki ali osebe iz njihovega neposrednega kroga. Odgovornost za odločitve o zaključku preiskav je še vedno zaskrbljujoča, saj ni učinkovitih pravnih sredstev zoper odločitve tožilstva, da ne bo preganjalo domnevne kriminalne dejavnosti“²², kar je privedlo do priporočila, da naj država „okrepi protikorupcijski okvir, med drugim z izboljšanjem prizadevanj za pregon [...]“²³. Komisija nadalje ugotavlja, da je bilo Madžarski v okviru Poročila o stanju pravne države na Madžarskem za leto 2022 priporočeno, naj izboljša svoje rezultate pri preiskovanju, pregonu in sodbah v primerih korupcije na visoki ravni²⁴.

3.2. Protikorupcijski okvir

3.2.1. Ugotovitve Komisije

- (44) Komisija je opomnila, da je videti, da protikorupcijska strategija ali širši okvir (vključno na primer s pravili o nasprotju interesov, dejanskem lastništvu, lobiranju in prijavi premoženja) ne vsebuje določb ali dejavnosti v zvezi z učinkovitim preprečevanjem in zatiranjem kaznivih dejanj, ki bi lahko vplivala na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije. Opozorila je tudi na stalne pomisleke glede preprečevanja in odpravljanja korupcije na visoki ravni ter ugotovila, da madžarski organi niso predložili informacij o ukrepih, sprejetih za izterjavo zneskov, na katere so vplivale nepravilnosti, ki so privedle do umika projektov iz financiranja Unije, niti niso zagotovili podatkov o izterjanih zneskih. V zvezi s tem je Komisija opozorila tudi na omejitve v nacionalni zakonodaji v zvezi s sodelovanjem v primeru upiranja gospodarskih subjektov, ki bi vplivale na učinkovitost sodelovanja z uradom OLAF.

3.2.2. Pripombe, ki jih je predložila Madžarska

- (45) Madžarska je izrazila dvom glede sklicevanja Komisije na indeks zaznave korupcije (CPI), ki skupaj z drugimi kazalniki kaže, da je Madžarska med najnižje uvrščenimi državami članicami pri preprečevanju, odkrivanju in odpravljanju korupcije. V zvezi s tem se je Madžarska sklicevala na analizo Skupnega raziskovalnega središča (JRC), objavljeno leta 2018²⁵, ki poziva k previdnosti pri razlagi rezultatov CPI. Madžarska se je sklicevala tudi na Eurobarometer 502 o zaznavanju korupcije (kazalnik, ki ni naveden v uradnem obvestilu), objavljen junija 2020, iz katerega je razvidno, da se je

²² Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Madžarske za leto 2022 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Madžarske za leto 2022, uvodna izjava 26, na voljo na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/sl/pdf>.

²³ Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Madžarske za leto 2022 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Madžarske za leto 2022, priporočilo 4, na voljo na <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/sl/pdf>.

²⁴ Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države na Madžarskem, na voljo na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, str. 2.

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

Madžarska uvrstila bolje kot osem drugih držav članic. Poleg tega je Madžarska omenila poročilo Eurojusta iz maja 2022²⁶ kot potrditev, da je Madžarska uvrščena nekje na sredino glede vpletenosti v primere korupcije.

- (46) Madžarska se je v zvezi s protikorupcijskim okvirom sklicevala na strategijo za preprečevanje korupcije za obdobje 2020–2022 in nasprotovala ugotovitvi Komisije, da je bil rok za izvedbo (skoraj polovice) ukrepov podaljšan. Po mnenju Madžarske naj bi bil razlog za to ta, da zaradi pandemije COVID-19 usposabljanj, posvetovanj in raziskav ni bilo mogoče fizično izvajati, zato je njeno izvajanje strategije podaljšano do 30. junija 2023. Poleg tega je Madžarska navedla, da so bili konkretni ukrepi za posredovanje in časovnica protikorupcijske strategije za obdobje 2020–2022 vključeni v sklep vlade št. 1328/2020 z dne 19. junija 2020.
- (47) Madžarska je ugovarjala tudi temu, da imajo uradna obvestila upravnih organov o morebitnih nepravilnostih, ki so jih prijavili žvižgači, manjšo vlogo v kazenskih preiskavah, in navedla, da nacionalna varnostna služba (NVSZ) nima pooblastil za preiskovanje, temveč preverja, ali so obtožbe pravilne, in sproži ustrezne nadaljnje ukrepe. Izpodbijala je tudi ugotovitev Komisije, da lahko nacionalna davčna in carinska uprava začne postopek le, če so preiskovalni organi začeli tudi kazenske preiskave, in se sklicevala na ustrezne določbe nacionalne zakonodaje.
- (48) Kar zadeva prijavo premoženjskega stanja, je Madžarska navedla, da je madžarski sistem prijavljanja premoženjskega stanja za poslance državne skupščine in visoke politične voditelje prenos sistema, ki ga Evropski parlament uporablja kot dobro mednarodno prakso.
- (49) Poleg tega se je Madžarska, čeprav je sprva trdila, da v zakonodaji EU in zakonodaji držav članic pojem korupcije na visoki ravni ni izrecno opredeljen, v drugem odgovoru sklicevala na informacije, ki jih je predložila v okviru poročila o stanju pravne države za leto 2022 v zvezi z bojem proti korupciji na visoki ravni. Izpodbijala je tudi obseg korupcije glede na pravo Unije.

3.2.3. Ocena Komisije

- (50) Opozoriti je treba, (i) da je Komisija jasno navedla, da se je CPI upošteval kot dopolnilni kazalnik, (ii) da je Madžarska sama priznala, da so bili njeni rezultati glede CPI za leto 2021 med najslabšimi (predzadnje mesto), in, kar je pomembno, (iii) da je bila metodologija za izračun CPI spremenjena takoj po analizi Skupnega raziskovalnega središča, da bi bila v skladu s priporočili Komisije²⁷. V zvezi s trditvijo Madžarske, ki temelji na posebni raziskavi Eurobarometra, Komisija ugotavlja, da posebna raziskava Eurobarometra o korupciji 523²⁸, objavljena 13. julija 2022, kaže, da 91 % madžarskih anketirancev meni, da je korupcija v njihovi državi zelo razširjena, kar je precej nad povprečjem EU, tj. 68 %. Poleg tega obstajajo znaki, da vse več ljudi meni, da obstaja korupcija med podjetji in politiki, pri čemer je 74 % anketirancev menilo, da je poslovni uspeh mogoč le s političnimi povezavami. V zvezi s sklicevanjem na poročilo Eurojusta Komisija poudarja, da

²⁶ Eurojust Casework on Corruption: 2016–2021 Insights, maj 2022, na voljo na <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>.

²⁷ Glej https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf.

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

Eurojust evidentira le čezmejne primere²⁹, zato je poročilo kot tako med drugim kazalnik korupcije, evidentirane v posameznih državah članicah, in učinkovitosti nacionalnih organov pri boju proti korupciji brez čezmejnega elementa.

- (51) V zvezi z argumenti, predloženimi glede ukrepov v okviru protikorupcijske strategije, je v poročilu o državi v okviru evropskega semestra za leto 2022 navedeno, da bi ti ukrepi, če bi bili sprejeti, pripomogli k učinkovitejšemu odkrivanju in pregonu korupcije v javnih institucijah in podjetjih v državni lasti³⁰. To vprašanje je navedeno tudi v poročilu o stanju pravne države za Madžarsko za leto 2022³¹. Poleg tega Komisija meni, da več ukrepov, katerih rok za izvedbo je bil podaljšan do leta 2023, pandemija COVID-19 ne bi ovirala³².
- (52) Komisija ugotavlja, da je madžarsko tožilstvo v zvezi z „razmeroma manjšo vlogo“ preventivnih orodij v kazenskih preiskavah v okviru priprave poročil Komisije o stanju pravne države za leti 2021 in 2022 posredovalo relevantne informacije³³. Državno tožilstvo meni, da je nacionalna varnostna služba glavni in nepogrešljiv vir zbiranja dokazov za začetek preiskav in pregonu korupcije. V istem okviru so madžarski organi sami navedli, da se kazenski postopki zaradi kaznivih dejanj korupcije v glavnem začnejo na podlagi dejavnosti kazenskih preiskav preiskovalnih organov, pri čemer večino preiskovanih primerov odkrije nacionalna varnostna služba (s tajnim nadzorom)³⁴. Informacije, ki izhajajo iz orodij za odkrivanje, kot so prijave premoženjskega stanja, razkritja žvižgačev in registri, imajo razmeroma majhno vlogo v preiskavah korupcije³⁵.

²⁹ Glej <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do> in prvo točko povzetka poročila Eurojusta, ki ga navaja Madžarska.

³⁰ Delovni dokument služb Komisije za leto 2022, Poročilo o posamezni državi – Madžarska, Spremljeni dokument k Priporočilu za Priporočilo Sveta v zvezi z nacionalnim reformnim programom Madžarske za leto 2022 in mnenje Sveta o konvergenčnem programu Madžarske za leto 2022, Bruselj, 23.5.2022, SWD(2022) 614 final, str. 14.

³¹ Glej Poročilo Komisije o stanju pravne države za leto 2021 – Poglavlje o stanju pravne države na Madžarskem, SWD(2021) 714 final, na voljo na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, str. 13. Poročilo Komisije o stanju pravne države za leto 2022 – Poglavlje o stanju pravne države na Madžarskem, na voljo na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, str. 12.

³² To na primer velja za (a) razvoj avtomatiziranega sistema za podporo pri odločanju za izboljšanje preglednosti in odgovornosti postopka odločanja (novi rok 31. januarja 2023), (b) priročnik o boju proti korupciji za strokovne delavce (novi rok 30. junija 2023), (c) vnose podatkov v sistem ocenjevanja tveganja nacionalne varnostne službe (novi rok 30. junija 2023), (d) pravni okvir o korupciji pri večjih naložbah v infrastrukturo (novi rok 30. junija 2023), (e) ankete o modelih upravljanja integritete za državne subjekte in podjetja v državni lasti (rok 30. junija 2023) ter (f) poročilo ministra za notranje zadeve o izvajanju nalog iz strategije za obdobje 2020–2022 (rok za poročilo ministrov 31. maja 2023, rok za zbirno poročilo ministra za notranje zadeve 30. junija 2023).

³³ Glej tudi Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države na Madžarskem, na voljo na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, str. 13.

³⁴ Glej Poročilo Komisije o stanju pravne države za leto 2021 – Poglavlje o stanju pravne države na Madžarskem – glej delovni dokument služb Komisije – Poročilo o stanju pravne države za leto 2021 – Poglavlje o stanju pravne države na Madžarskem, SWD(2021) 714 final, na voljo na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, str. 13.

³⁵ Glej tudi Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavlje o stanju pravne države na Madžarskem, na voljo na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, str. 13.

- (53) V zvezi z nacionalno davčno in carinsko upravo Komisija ugotavlja, da Madžarska sama priznava, da se taki pregledi lahko izvajajo le v primeru suma storitve kaznivih dejanj s strani preiskovalnega organa, kar potrjuje ugotovitve iz uradnega obvestila.
- (54) Poleg tega je treba opozoriti, da se v državnih organih z nadzornimi funkcijami dogajajo politična imenovanja, zaradi katerih se postavljajo vprašanja o njihovi nepristranskosti pri odkrivanju korupcije³⁶. Pomanjkljivi neodvisni nadzorni mehanizmi ter tesne medsebojne povezave med politiko in nekaterimi nacionalnimi podjetji spodbujajo korupcijo³⁷.
- (55) V zvezi z argumenti Madžarske glede prijav premoženjskega stanja Komisija ugotavlja, da ostajajo že dolgo prisotni pomisleki glede učinkovitega in preglednega nadzora, preverjanja in izvrševanja pravil ravnanja, nasprotja interesov ter prijav premoženjskega stanja poslancev in drugih uradnikov z visokim tveganjem³⁸. Namen sprememb pravil o prijavi premoženjskega stanja za poslance, ki so bile uvedene julija 2022, ni odpraviti te pomisleke. Nova pravila vodijo do še manj strogih zahtev za prijavo premoženjskega stanja v primerjavi s prejšnjimi, ki so veljala do 31. julija 2022, saj poslancem ni več treba poročati o svojem premoženjskem stanju³⁹. Za oceno učinkovitosti sistema prijave premoženjskega stanja bi bilo treba upoštevati splošno stanje, v katerem se tak sistem uporablja. Kot je pojasnjeno v uradnem obvestilu, v pismu o nameri in zgoraj, madžarski okvir vzbuja pomisleke in zato zahteva celovitejši sistem prijave premoženjskega stanja.
- (56) Madžarska se je v svojem drugem odgovoru sklicevala na tekoče preiskave korupcije na visoki ravni, ki jih je navedla v okviru poročila o stanju pravne države za leto 2022. To kaže, da je v bistvu razumela pojem korupcije na visoki ravni in razliko v primerjavi z malo korupcijo, ne glede na opredelitev kaznivih dejanj korupcije v pravu EU ali nacionalnem pravu. Čeprav je Komisija pozdravila predložene informacije, te ne dokazujejo dobrih rezultatov pri preiskavah domnevne korupcije v zvezi z visokimi uradniki in njihovim neposrednim krogom, kar je še vedno resen problem⁴⁰. Zato ni mogoče šteti, da je Madžarska sprejela ukrepe za odpravo pomislekov v zvezi s preprečevanjem in odpravljanjem korupcije na visoki ravni.

4. SKLEPI OCENE KOMISIJE GLEDE KRŠITEV NAČEL PRAVNE DRŽAVE

- (57) Glede na navedeno Komisija meni, da so vprašanja, opredeljena v uradnem obvestilu in ponovljena v pismu o nameri, še vedno veljavna in pomenijo sistemske kršitve načel pravne države v smislu člena 2(a) Uredbe o pogojenosti, zlasti načel pravne

³⁶ V zvezi s tem glej Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države na Madžarskem, na voljo na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, opomba 92.

³⁷ V zvezi s tem glej Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države na Madžarskem, na voljo na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, opomba 93.

³⁸ GRECO Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report, str. 5.

³⁹ Zahteva se le prijava prihodkov in deležev, ne pa premoženja. Prijave premoženjskega stanja morajo vključevati sredstva v dobesednem smislu, tj. nepremičnine, dragocene premičnine (vozila, plovila, dragocene starine in umetniška dela itd.), prihranke v bančnih vlogah in gotovini, ureditev upravljanja, sklade (vključno s kakršno koli povezavo javnega uslužbenca ali družinskega člana s skladom), sklade zasebnega kapitala, police življenjskega zavarovanja in informacije o dejanskem lastništvu.

⁴⁰ V zvezi s tem glej Poročilo o stanju pravne države za leto 2022, Poglavje o stanju pravne države na Madžarskem, na voljo na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, str. 14.

varnosti in prepovedi samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti, v skladu s členom 4(1) Uredbe o pogojenosti glede na člen 3(b) navedene uredbe. Ti pomisleki se nanašajo na več primerov iz člena 4(2) navedene uredbe, zlasti:

- (a) pravilno delovanje organov, ki izvršujejo proračun Unije, [...] zlasti v okviru postopkov za oddajo javnih naročil;
- (b) pravilno delovanje organov, ki izvajajo finančni nadzor, spremljanje in notranje revizije, ter pravilno delovanje učinkovitih in preglednih sistemov za finančno poslovanje in računovodstvo;
- (e) preprečevanje in sankcioniranje goljufij, [...] korupcije ali drugih kršitev prava Unije, povezanih z izvrševanjem proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije [...];
- (h) drug[e] primer[e] [...], ki so pomembni za dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije; v tem primeru je to stalna nezmožnost zagotoviti, da bi se regulativni okvir in praksa na področju javnih naročil izogibala tveganju korupcije in drugih nepravilnosti pri upravljanju sredstev Unije.

5. DRUGI POSTOPKI NE OMOGOČAJO UČINKOVITEJŠE ZAŠČITE PRORAČUNA UNIJE

5.1. Začetna ocena Komisije

- (58) Komisija meni, da ji noben drug postopek v skladu s pravom Unije ne bi omogočal učinkovitejše zaščite proračuna Unije kot postopek iz uredbe o pogojenosti. Ugotovljene pomanjkljivosti, slabosti, omejitve in tveganja so zelo razširjeni in prepleteni. To preprečuje, da bi bili drugi postopki učinkovitejši od tistih, ki jih določa uredba o pogojenosti. Madžarska že več kot deset let prejema priporočila in popravke zaradi pomanjkljivosti in resnih nepravilnosti, zlasti na področju javnih naročil. Čeprav je Komisija ukrepala vsakič, ko je ugotovila kršitve pravil o javnem naročanju ali prava, ki se uporablja, za zaščito proračuna Unije na podlagi postopkov, določenih v zakonodaji Unije, je na Madžarskem na področju javnega naročanja vsako leto in vsako programsko obdobje še naprej prihajalo do pomanjkljivosti in slabosti, ki so vplivale na dobro finančno poslovanje proračuna Unije in zaščito finančnih interesov Unije.
- (59) Preventivni pristop revizij služb Komisije je na eni strani pokazal, da Madžarska ne more zagotoviti učinkovitega delovanja organov, pristojnih za izvrševanje in spremljanje proračuna Unije, na drugi strani pa potrebo po stalnem, obširnem in v prihodnost usmerjenem ukrepanju Komisije za zaščito proračuna.
- (60) Kar zadeva nedavne reforme v zvezi s skladi javnega interesa, je postopek, vzpostavljen z uredbo o pogojenosti, zaradi retroaktivnosti postopkov, določenih v drugi zakonodaji Unije, in resnih tveganj, da se sredstva Unije lahko namenijo in izplačajo brez preverjanja nasprotja interesov in ne nujno v skladu s pravili o javnem naročanju, najučinkovitejši instrument za zaščito proračuna Unije.
- (61) Tudi če bi bilo mogoče predvideti uporabo nekaterih drugih sredstev, ki so na voljo v okviru sektorskih predpisov, kot so revizije služb Komisije, s katerimi se lahko ugotovijo nepravilnosti, ki jih madžarski organi niso preprečili, ugotovili ali odpravili, se ti ukrepi na splošno nanašajo na izdatke, ki so že bili prijavljeni Komisiji. Finančni popravki tudi v tem primeru niso zadosten ukrep, saj načeloma niso preventivne narave in se ne nanašajo vedno na sistemska vprašanja.

- (62) Celo proaktiven pristop Komisije, kot so preventivne revizije služb Komisije, bi ostal omejen na posebne sklade, ki jih zadevajo veljavna sektorska pravila. Poleg tega tak pristop Komisiji ne bi omogočil, da bolje ali dovolj učinkovito zaščiti proračun, saj bi se osredotočil na specifične programe, ne da bi obravnaval celoten obseg ugotovljenih pomanjkljivosti.
- (63) Te pomanjkljivosti se še povečajo zaradi pomislekov v zvezi s preiskavami in pregonom ter omejitvami protikorupcijskega okvira. Ti pomisleki in omejitve so zlasti pomembni v primeru, ko se projekti, ki jih preiskuje urad OLAF, prenehajo financirati iz sredstev Unije, saj to na splošno pomeni, da temeljni vzrok za to pomanjkljivost ni odpravljen in se bo ponovil.
- (64) V praksi je iz teh okoliščin mogoče sklepati, da lahko nepravilnosti vplivajo tudi na znaten del operacij, ki niso bile preiskane ali revidirane, pri čemer se upošteva, da se v primeru odkritja nepravilnosti sredstva Unije nadomestijo z nacionalnimi sredstvi, za katere je verjetno, da bodo dosegla ciljne prejemnike, po možnosti brez konkretnih posledic za storjene upravne ali kazenske nepravilnosti, zaradi česar se lahko nadaljujejo ali ponovno pojavijo nepravilnosti pri drugih operacijah, ki se ne preiskujejo ali revidirajo, in sicer brez sprejetja učinkovitih in odvračilnih ukrepov, kot določa člen 325(1) PDEU.
- (65) Na enak način bi lahko sporazumi, akcijski načrti in drugi instrumenti načeloma izboljšali ustrezno preiskovanje goljufij, korupcije ali drugih pomembnih kršitev prava Unije ali kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije. Vendar zaradi pomanjkanja dokazov o njihovem učinkovitem izvajanju ni mogoče šteti, da lahko ščitijo pred resnimi tveganji za dobro finančno poslovanje proračuna Unije in finančne interese Unije.
- (66) Pomisleki Komisije v primeru Madžarske torej vplivajo na številna ključna področja za izvrševanje proračuna Unije in skladnost z načeli dobrega finančnega poslovanja ter skupaj pomenijo resno tveganje za finančne interese Unije. Dejansko obstajajo težave pri izvrševanju proračuna Unije na Madžarskem, za katere se zdi, da niso bile ustrezno preiskane zaradi strukturnih, pravnih ali praktičnih omejitev ali ovir pri odkrivanju, preiskovanju in odpravljanju goljufij in drugih nepravilnosti. Nastalo splošno stanje neposredno in resno ogroža finančne interese Unije. V zvezi s tem so ugotovljene težave tako razširjene in resne, da splošna finančna tveganja za proračun Unije in finančne interese Unije presegajo tveganja, ki jih je mogoče obravnavati z drugimi postopki, določenimi v različnih sektorskih instrumentih. Zato Komisija meni, da ji zaradi zapletenosti in prepletenosti teh vprašanj noben drug postopek, določen v zakonodaji Unije, ne bi omogočal učinkovitejše zaščite proračuna Unije.

5.2. Pripombe, ki jih je predložila Madžarska

- (67) Madžarska je trdila, da Uredba št. 1060/2021 (v nadaljnjem besedilu: uredba o skupnih določbah)⁴¹ vključuje ukrepe, kot so prekinitev roka plačila, začasna ustavitev plačil in finančni popravki, ki so učinkoviti in primerni za zaščito

⁴¹ Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

proračuna Unije. Madžarska se je sklicevala tudi na druga sredstva, ki jih ima Komisija na voljo za zagotovitev zaščite finančnih interesov Unije v okviru sprejetja partnerskega sporazuma, programov za strukturne sklade ter mehanizma za okrevanje in odpornost. Madžarska je trdila tudi, da bi lahko Komisija v zvezi s pravili o javnem naročanju ter njihovo razlago in praktično uporabo posredovala tudi v postopkih za ugotavljanje kršitev.

5.3. Ocena Komisije

- (68) Komisija se ne strinja z Madžarsko, da bi lahko drugi ukrepi Unije bolje ščitili proračun Unije. Kar zadeva uporabo finančnih ukrepov iz Uredbe št. 1060/2021⁴², Komisija ugotavlja, da so ti ukrepi po definiciji omejeni na področje uporabe in merila iz navedene sektorske uredbe ter ne morejo doseči splošne preventivne in sistemske zaščite, ki je mogoča na podlagi uredbe o pogojenosti. Pomen te splošne preventivne razsežnosti uredbe o pogojenosti je potrdilo Sodišče⁴³. Kar zadeva upoštevanje in spremljanje omogočitvenih pogojev iz uredbe o skupnih določbah, Komisija najprej ugotavlja, da je sicer edina posledica neizpolnjevanja omogočitvenega pogoja v skladu s členom 15 uredbe o skupnih določbah to, da Komisija ne povrne prijavljenih odhodkov, vendar uredba o pogojenosti daje več možnosti za zaščito proračuna Unije, vključno z začasno ustavitvijo odobritve enega ali več programov ter začasno ustavitvijo obveznosti v okviru deljenega upravljanja. V nasprotju s postopkom iz člena 15 uredbe o skupnih določbah to vključuje tudi predhodno financiranje. Poleg tega se področje uporabe omogočitvenih pogojev, ki bi lahko bili pomembni v tej zadevi, zlasti „učinkovitih mehanizmov spremljanja trga javnih naročil“ ter „učinkovite uporabe in izvajanja Listine o temeljnih pravicah“, razlikuje od področja uporabe uredbe o pogojenosti in je bolj omejevalno.
- (69) Kar zadeva postopke za ugotavljanje kršitev v zvezi z uporabo pravil o javnem naročanju in njihovo razlago, je v uvodni izjavi 17 uredbe o pogojenosti pojasnjeno, da je „zakonodaja“, na katero se sklicuje člen 6(1) uredbe o pogojenosti, finančna in sektorska zakonodaja. Postopkov za ugotavljanje kršitev, ki ne temeljijo na zakonodajnem aktu, ampak neposredno na primarni zakonodaji (člen 258 PDEU), ni mogoče šteti za relevantne v smislu člena 6(1) Uredbe o pogojenosti.
- (70) Kar zadeva mehanizem za okrevanje in odpornost, Uredba (EU) 2021/241 vključuje določbe, povezane z zaščito finančnih interesov Unije⁴⁴, ki jih mora država članica upoštevati pri izvajanju ukrepov v okviru mehanizma. Poleg tega so za skladnost s pravom Unije in nacionalnim pravom pri izvajanju teh ukrepov še vedno odgovorne države članice v skladu s členom 22(1) Uredbe (EU) 2021/241, Komisija pa lahko naknadno sprejme popravne ukrepe v primeru goljufije, korupcije in nasprotij interesov, ki škodijo finančnim interesom Unije in ki jih država članica ni odpravila, ali resne kršitve obveznosti, ki izhajajo iz sporazuma o posojilu ali sporazuma o

⁴² Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

⁴³ Glej sodbo Sodišča (občna seja) z dne 16. februarja 2022 v zadevi Madžarska/Evropski parlament in Svet Evropske unije, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, zlasti točki 262 in 266.

⁴⁴ Člen 22 Uredbe (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

financiranju v skladu s členom 22(5) navedene uredbe. Še pomembneje pa je, da madžarski načrt za okrevanje in odpornost še ni bil sprejet, njegova vsebina in zmožnost zaščite finančnih interesov Unije pa sta odvisni od dejanskih ukrepov, ki jih bo vseboval, pa tudi od tega, kako bo Madžarska izvajala te ukrepe.

- (71) Glede na navedeno Komisija meni, da ji noben drug postopek v skladu s pravom Unije ne bi omogočal učinkovitejše zaščite proračuna Unije kot postopek iz uredbe o pogojenosti.

6. SPLOŠNE PRIPOMBE, KI JIH JE PREDLOŽILA MADŽARSKA

- (72) Poleg trditve, ki jih je Madžarska predložila v zvezi s posebnimi vprašanji, ki jih je izpostavila Komisija, je Madžarska predložila tudi splošne pripombe, s katerimi je izpodbijala več elementov postopka. Trdila je, da začetek postopka proti Madžarski s strani Komisije ni temeljil na zadostnih dejanskih ali pravnih razlogih, pri čemer je izpodbijala zlasti zanesljivost virov, ki jih je uporabila Komisija. Trdila je tudi, da Komisija ni zagotovila nediskriminatorne in enake obravnave med državami članicami, pri čemer se je sklicevala zlasti na uspešnost drugih držav članic pri pregledu enotnega trga in priporočila v okviru evropskega semestra o krepitvi okvira za javno naročanje, vzpostavitvi protikorupcijskih okvirov in zagotavljanju neodvisnosti tožilstva. Poleg tega je trdila, da Komisija ni ustrezno upoštevala posebnosti madžarskega pravnega sistema, ki določa polje proste presoje pri izvajanju načel pravne države. Trdila je tudi, da bi se morala v tem okviru uporabljati načela pravice do obrambe v kazenskih postopkih in v konkurenčnem pravu ter da Komisija teh pravic ni spoštovala.
- (73) Madžarska je v drugem odgovoru kritizirala, da je bilo pismo o nameri poslano 20. julija brez upoštevanja 14 popravilnih ukrepov, ki so bili Komisiji predloženi 19. julija. Za dvanajst od teh ukrepov se je Madžarska zavezala, da jih bo ohranila brezpogojno in za nedoločen čas. Tako je trdila, da bi morala Komisija te zaveze upoštevati pri oceni, preden je poslala pismo, tudi zato, ker je enomesečni rok za pošiljanje pisma, določen z uredbo o pogojenosti, okviren. Poleg tega je menila, da bi morali biti ukrepi, predlagani s sklicevanjem na osnutek mejnikov načrtovanega načrta za okrevanje in odpornost, sprejeti kot popravni ukrepi, pri čemer je trdila, da niti uredba o pogojenosti niti smernice za njeno uporabo ne določajo posebne oblike, v kateri se lahko med postopkom predlagajo popravni ukrepi. Na podlagi tega je trdila, da je Komisija resno kršila načelo lojalnega sodelovanja med Komisijo in državo članico ter zahtevo po objektivni, nepristranski in pravični oceni iz uredbe o pogojenosti.

Pripombe Komisije

- (74) Komisija meni, da trditve Madžarske niso utemeljene, saj je opravila temeljito kvalitativno oceno, ki je objektivna, nepristranska, poštena in spoštuje enakost držav članic. Komisija je ustrezno upoštevala informacije iz več razpoložljivih virov⁴⁵, da bi ugotovila, navzkrižno preverila in ocenila ustrezne kršitve načel pravne države v

⁴⁵ Ti viri so navedeni v opombah in prilogah k uradnemu obvestilu in pismu o nameri ter so javno dostopni.

skladu z uredbo o pogojenosti, kot jo razlaga Sodišče Evropske unije⁴⁶, vključno z informacijami, ki jih je Madžarska predložila v odgovoru na zahtevo po informacijah. Komisija v zvezi s tem poudarja, da se presoja vsakega primera, tj. razpon in obseg dokazov, opravi ločeno ob upoštevanju vseh relevantnih okoliščin. Čeprav je res, da bi glede na posamezne kazalnike druge države članice v nekaterih primerih v zvezi z nekaterimi vidiki lahko dosegle slabše rezultate kot Madžarska, je ocena Komisije celovita kvalitativna ocena, ki upošteva zadevni pravni in institucionalni okvir ter združuje informacije, kazalnike in pripombe iz več virov, da se oblikuje celovitejša slika razmer na Madžarskem, kot bi jo lahko zagotovili posamezni kazalniki.

- (75) V uradnem obvestilu in pismu o nameri je bilo pojasnjeno, da obstoj težav več kot deset let kaže, da še vedno obstaja tveganje za dobro finančno poslovanje sredstev Unije, kar je v nasprotju s pravom Unije, in da madžarskim javnim organom nikakor ne uspe preprečiti ali odpraviti teh kršitev in učinkovito zaščititi finančnih interesov Unije. Na podlagi tega je Komisija menila, da ni razlogov za domnevo, da se bodo razmere znatno izboljšale, če se ne sprejmejo nadaljnji ukrepi za učinkovito obravnavo zadeve.
- (76) Nazadnje, Komisija je ustrezno spoštovala pravico Madžarske do obrambe v skladu z zahtevami uredbe o pogojenosti in načeli prava Unije, saj je jasno izrazila svoje pomisleke in razloge za začetek postopka, Madžarski v vseh fazah postopka dala možnost, da predloži svoje pripombe, ter ustrezno upoštevala pripombe, ki jih je predložila Madžarska, in popravne ukrepe, ki jih je predlagala v svojem prvem in drugem odgovoru.
- (77) Kar zadeva ukrepe, ki jih je Madžarska predlagala 19. julija 2022, argumenti Madžarske niso utemeljeni iz več razlogov. Prvič, popravni ukrepi niso bili predlagani skupaj s pripombami k uradnemu obvestilu in v roku, določenem v obvestilu, kot je določeno v členu 6(5) in (9) uredbe o pogojenosti, ampak pozneje v postopku. Drugič, dejstvo, da je rok iz člena 6(6) uredbe o pogojenosti okviren, ne pomeni, da ga mora Komisija po nepotrebnem podaljšati. Takšno podaljšanje je mogoče, če je upravičeno za analizo ugotovitev in ustreznosti popravnih ukrepov, ki jih je treba predložiti pravočasno. Komisija je Madžarsko v pismu o nameri pozvala, naj čim prej predloži dodatne podrobnosti o predlaganih popravnih ukrepih, tako o njihovi naravi kot tudi o različnih instrumentih, ki bi jih bilo mogoče uporabiti za napredek pri teh ukrepih. Zlasti v zvezi s popravnim ukrepom, pomembnim za spremembo sodnega nadzora nad odločitvami tožilstva, o katerem se je razpravljalo v okviru načrta za okrevanje in odpornost, je Komisija jasno navedla, da je imela več pridržkov glede tehničnih vidikov, ki bi lahko ogrozili njegovo učinkovitost. Tako Komisija na tej stopnji ni imela razloga za odložitev pošiljanja pisma o nameri. Nazadnje, ti popravni ukrepi so zdaj v celoti nadomeščeni z ukrepi, ki so bili uradno predloženi v drugem odgovoru, vključno z dodatnimi zavezami, vključenimi v dopis iz septembra.
- (78) Poleg tega je Komisija v pismu o nameri jasno pojasnila, da bi bilo treba popravne ukrepe, vključno po potrebi z osnutkom zakonodaje, brezpogojno predlagati v okviru postopka v skladu z uredbo o pogojenosti, morali pa bi biti tudi dovolj natančni glede

⁴⁶ Sodba Sodišča z dne 16. februarja 2022 v zadevi Madžarska/Evropski parlament in Svet Evropske unije, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; sodba Sodišča z dne 16. februarja 2022 v zadevi Poljska/Evropski parlament in Svet Evropske unije, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

vsebine in časovnega okvira izvajanja ter časovno neomejeni, da bi se lahko šteli za ustrezne za namene uredbe o pogojenosti. V številnih primerih je prvi odgovor vključeval sklice na predloge, obravnavane v okviru osnutka madžarskega načrta za okrevanje in odpornost. Zgolj sklicevanja na osnutke mejnikov načrta za okrevanje in odpornost se ne morejo šteti za popravne ukrepe, predložene v okviru postopka na podlagi uredbe o pogojenosti v skladu z njenim členom 6(5). Hkrati Komisija ni mogla oceniti, ali bi bili ustrezni za obravnavo ugotovitev iz uradnega obvestila, da bi jih lahko upoštevala pri ukrepih, ki jih je predlagala v pismu o nameri.

7. POPRAVNI UKREPI, KI JIH JE PREDLOŽILA MADŽARSKA, IN ANALIZA NJIHOVE USTREZNOSTI V SKLADU Z UREDBO O POGOJENOSTI

7.1. Popravni ukrepi, ki jih je predložila Madžarska

- (79) Komisija v skladu s členom 6(6) uredbe o pogojenosti „[p]ri odločanju o tem, ali naj predloži predlog izvedbenega sklepa o ustreznih ukrepih, upošteva prejete informacije in vse pripombe zadevne države članice kot tudi ustreznost morebitnih predlaganih popravnih ukrepov“.
- (80) Madžarska v prvem odgovoru in dodatnih dopisih z dne 30. junija in 5. julija 2022 ni predložila ustreznih popravnih ukrepov, za katere bi se ustrezno zavezala v skladu z uredbo o pogojenosti.
- (81) Madžarska je 19. julija 2022 poslala dodaten dopis, v katerem je predlagala več popravnih ukrepov za obravnavo ugotovitev iz uradnega obvestila, ki jih zaradi predložitve v tej zelo pozni fazi postopka ni bilo mogoče upoštevati pri oceni prvega odgovora.
- (82) Madžarska je v drugem odgovoru predložila več popravnih ukrepov, ki jih je v dopisu iz septembra dopolnila z dodatnimi zavezami, pri čemer je trdila, da bodo ustrezno obravnavali vsa vprašanja, ki jih je Komisija izpostavila v uradnem obvestilu. Ti popravni ukrepi so:
- i. krepitev preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja nezakonnosti in nepravilnosti v zvezi z izvrševanjem sredstev Unije prek novoustanovljenega organa za integriteto;
 - ii. projektna skupina za boj proti korupciji;
 - iii. krepitev protikorupcijskega okvira;
 - iv. zagotavljanje preglednosti uporabe podpore Unije s strani fundacij za upravljanje premoženja v javnem interesu;
 - v. uvedba posebnega postopka v primeru posebnih kaznivih dejanj, povezanih z izvajanjem javnih pooblastil ali upravljanjem javnega premoženja;
 - vi. krepitev revizijskih in kontrolnih mehanizmov, da se zagotovi ustrezna uporaba podpore EU;
 - vii. zmanjšanje deleža razpisnih postopkov z eno samo ponudbo, ki se financirajo iz sredstev Unije;
 - viii. zmanjšanje deleža razpisnih postopkov z eno samo ponudbo, ki se financirajo iz državnega proračuna;
 - ix. razvoj orodja za poročanje o postopkih z eno samo ponudbo za spremljanje javnih naročil, zaključenih z eno ponudbo, in poročanje o njih;

- x. razvoj elektronskega sistema javnega naročanja za povečanje preglednosti;
- xi. razvoj okvira za merjenje smotrnosti, ki ocenjuje učinkovitost in stroškovno učinkovitost javnih naročil;
- xii. sprejetje akcijskega načrta za povečanje konkurence na področju javnih naročil;
- xiii. usposabljanje o praksah javnega naročanja za mikro, mala in srednja podjetja;
- xiv. vzpostavitev programa podpore za nadomestilo stroškov, povezanih s sodelovanjem mikro, malih in srednjih podjetij pri javnih naročilih;
- xv. uporaba orodja Arachne;
- xvi. krepitev sodelovanja z uradom OLAF ter
- xvii. sprejetje zakonodajnega akta, ki bo zagotovil večjo preglednost javne porabe.

7.2. Ocena popravni ukrepov s strani Komisije

- (83) Komisija pozdravlja dejstvo, da je Madžarska predložila popravne ukrepe za obravnavo vprašanj iz uradnega obvestila v zvezi s sistemskimi nepravilnostmi, pomanjkljivostmi in slabostmi pri javnem naročanju, tveganji nasprotij interesov in pomisleki glede skladov javnega interesa ter dodatnimi razlogi v zvezi s preiskavami in pregonom in protikorupcijskim okvirom. Madžarska se je na splošno zavezala (kot je navedla v svojem drugem odgovoru), da bo brezpogojno in brez časovne omejitve ohranila v veljavi popravne ukrepe (in z njimi povezano zakonodajo) in da bo ustrezno izvrševala pravila iz navedenega odgovora.
- (84) Ker specifične težave, ugotovljene na Madžarskem, zadevajo pravni okvir in v veliki meri prakso, Komisija meni, da ni mogoče ustrezno oceniti, ali predlagani popravni ukrepi lahko dosežejo svoj cilj odprave kršitev načel pravne države in/ali povezanih tveganj za dobro finančno poslovanje proračuna Unije in zaščito finančnih interesov Unije, brez popolnega poznavanja podrobnosti o konkretnih ukrepih in preden se izvedejo nekateri ključni elementi. V zvezi s tem mora Madžarska do 19. novembra 2022 (ko je predviden začetek delovanja organa za integriteto) sprejeti dodatne podrobnosti in ključne korake za številne od navedenih predlaganih popravni ukrepov, kot je navedeno v rokih za popravne ukrepe, ki jih je Madžarska predložila 22. avgusta⁴⁷.

7.2.1. Ocena po popravni ukrepih

i. Organ za integriteto

- (85) Madžarska vlada se je zavezala, da bo ustanovila organ za integriteto, katerega cilj bo okrepiti preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje goljufij, nasprotij interesov in korupcije ter drugih nezakonitosti in nepravilnosti v zvezi z izvajanjem kakršne koli finančne podpore Unije.
- (86) To je temeljni popravni ukrep, namenjen obravnavi zgoraj navedenih vprašanj in dodatnih razlogov (glej oddelka 2 in 3). Predlagani popravni ukrep vsebuje posebna pravila o imenovanju upravnega odbora organa za integriteto in sodelovanju z „odborom za upravičenost“⁴⁸, katerih namen je zagotoviti, da bodo organ za

⁴⁷ Časovni razpored ključnih korakov do 19. novembra je v Prilogi k obrazložitvenemu memorandumu.

⁴⁸ V skladu z zavezo iz dopisa iz septembra bo odbor za upravičenost izbran na podlagi javnega razpisa za prijavo interesa, o katerem se bo posvetovalo s Komisijo.

integriteto in člani njegovega odbora popolnoma neodvisni: izbrani bodo na podlagi javnega razpisa glede na poklicne odlike kandidatov, njihove kvalifikacije, obsežne in nesporne izkušnje ter ugled – tudi na mednarodni ravni – v pravnih in finančnih zadevah v zvezi z javnim naročanjem in bojem proti korupciji ter njihovo dokazano usposobljenost na teh področjih⁴⁹. Člani odbora bodo imenovani le na podlagi zavezujočega mnenja odbora za upravičenost. Za člane odbora za upravičenost in člane odbora bodo veljala stroga pravila o nasprotju interesov. Organu za integriteto bodo podeljena tudi obsežna pooblastila, vključno z naslednjimi: pooblastilo, da javnim naročnikom naroči, naj prekinijo postopek javnega naročanja (za največ dva meseca); pooblastilo, da od upravnih preiskovalnih organov zahteva izvedbo preiskav; pooblastilo, da za določeno obdobje priporoči izključitev določenih gospodarskih subjektov iz financiranja Unije; pooblastilo, da zadevnim nacionalnim organom ali telesom da navodila za izvajanje njihovih nadzornih ali kontrolnih funkcij, zlasti v zvezi s postopki za preverjanje izjav o nasprotju interesov in sumov v zvezi z upravljanjem sredstev Unije; pravico zahtevati dostop do vseh relevantnih dokumentov, vključno s tekočimi ali prihodnjimi postopki javnega naročanja; pooblastilo, da javnim naročnikom priporoči uporabo določenega postopka v določenem postopku javnega naročanja ali v kategoriji postopkov javnega naročanja; pravico do začetka postopkov pred ustreznimi nacionalnimi organi ali telesi, da bi se ugotovile domnevne nezakovitosti ali nepravilnosti; pristojnost za preverjanje prijav premoženjskega stanja⁵⁰; pravico zahtevati sodno revizijo vseh odločitev organov v zvezi s postopki javnega naročanja, ki vključujejo kakršno koli podporo Unije in so lahko predmet sodne revizije itd. Organ bo izdajal tudi letna poročila o svojih dejavnostih, ki bodo med drugim vsebovala analizo koncentracije oddaje, oceno prakse uporabe okvirnih sporazumov, analizo, kako vzpostavljeni nadzorni sistem pomaga odkrivati in učinkovito preprečevati tveganja korupcije, goljufij in nasprotja interesov (ter kako take primere odkriti in obravnavati) ter priporočila v zvezi z ugotovljenimi težavami. Letno poročilo bo objavljeno, vlada pa bo morala pisno pojasniti, kako bo obravnavala ugotovitve organa za integriteto. Predlagani popravni ukrep vsebuje tudi podroben časovni načrt z različnimi izvedbenimi koraki, vključno s posvetovanjem s Komisijo in OECD o osnutkih zakonodajnih besedil, s katerimi se bo ustanovil organ za integriteto in bodo vsebovala nadaljnje potrebne podrobnosti o zgoraj navedenih elementih. Začetek delovanja organa za integriteto, ki je ključni korak pri izvajanju tega popravnega ukrepa, kot je določeno v Prilogi, je predviden 19. novembra 2022.

⁴⁹ Dopis iz septembra vsebuje tudi pojasnila o prejemkih, ki so predvideni za člane odbora organa za integriteto kot dodatno sredstvo za zagotavljanje njihove neodvisnosti.

⁵⁰ Kot se je Madžarska zavezala v dopisu iz septembra, to vključuje pooblastilo za preverjanje javnih prijav premoženjskega stanja vseh uradnikov z visokim tveganjem in v zvezi s tem dostop do ustreznih podatkovnih zbirk in registrov za namene preverjanja premoženja prijaviteljev v skladu s predpisi o varstvu podatkov in zasebnosti. Madžarska je tudi pojasnila, da te zaveze dopolnjujejo že obstoječa pravila o prijavi premoženjskega stanja, ki v veliki meri zajemajo druge funkcije, vključno z javnimi uslužbenci, stalnimi državnimi sekretarji, namestniki državnih sekretarjev, političnimi svetovalci in glavnimi političnimi svetovalci, vladnimi in ministrskimi svetovalci in glavnimi svetovalci, vladnimi uradniki na izvršnih položajih, vladnimi uradniki, ki so pod nadzorom nacionalne varnosti na podlagi zakonodaje, javnimi notarji, sodnimi izvršitelji, vodji madžarske razvojne banke, vodji Hungarian National Asset Management Inc., uradniki in člani nadzornega odbora gospodarskih organizacij, ki delujejo z večinskimi državnimi deležem, sodniki, javnimi tožilci in člani lokalnih vlad. Pojasnila je tudi, da pravila, ki se uporabljajo za člane državne skupščine, veljajo za generalnega državnega tožilca in njegovega namestnika.

- (87) Glede na pomen organa kot novega gradnika pri upravljanju sistema, če bo pravilno opredeljen v podrobnih pravilih in se ustrezno izvajal, kot je predvideno v popravnem ukrepu, ki ga je predložila Madžarska (vključno z nadaljnjimi zavezami iz dopisa iz septembra), na način, ki zagotavlja popolno neodvisnost in učinkovita pooblastila na terenu v zvezi z vsemi postopki, ki bi lahko dejansko ali potencialno vplivali na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali finančne interese Unije, bi organ za integriteto načeloma prispeval k povečanju ravni konkurence v postopkih javnega naročanja, pri čemer bi preprečeval ali zmanjševal tveganja nasprotja interesov ter splošneje krepil preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje goljufij, korupcije, nasprotja interesov in drugih nepravilnosti v nasprotju s pravom Unije v madžarskem sistemu javnega naročanja v korist preudarnejše in učinkovitejše uporabe sredstev Unije. Organ za integriteto se bo zanašal na dejstva, ugotovljena s sodnimi odločbami, lahko se bo obrnil na sodišča, njegove odločitve pa bodo predmet sodnega nadzora. Zato Komisija pozdravlja dodatno zavezo Madžarske iz dopisa iz septembra, da bodo vsa sodišča na Madžarskem, ki obravnavajo civilne, upravne in kazenske zadeve, vključno s tistimi, ki so pomembne za zaščito finančnih interesov Unije, izpolnjevala zahteve glede neodvisnosti in nepristranskosti ter da bodo ustanovljena z zakonom v skladu s členom 19(1) Pogodbe o Evropski uniji in ustreznim pravnim redom EU.

ii. Projektna skupina za boj proti korupciji

- (88) Madžarska vlada se je zavezala, da bo do 1. decembra 2022 ustanovila projektno skupino za boj proti korupciji z naslednjimi nalogami: (a) proučitev obstoječih protikorupcijskih ukrepov in priprava predlogov v zvezi z izboljšanjem odkrivanja, preiskovanja, pregona in sankcioniranja koruptivnih praks, (b) predlaganje ukrepov za izboljšanje preprečevanja in odkrivanja korupcije, (c) priprava letnega poročila, v katerem bodo analizirana tveganja in trendi korupcije in koruptivnih praks, predlagani učinkoviti protiukrepi in dobre prakse za njihovo učinkovito izvajanje ter oceno njihove učinkovitosti. Vlada bo v dveh mesecih razpravljala o poročilu in predlogih, ki so vključeni vanj, in če se ne bo odločila o predlogu, bo predsedniku projektne skupine poslala podrobno obrazložitev svoje odločitve. Regulativni okvir projektne skupine bo vključen v zakon o ustanovitvi organa za integriteto (glej zgoraj opisani popravni ukrep i), predsednik organa za integriteto pa bo predsednik projektne skupine. Ustrezni nevladni akterji, ki so dokazano neodvisni od vlade, javnih organov, političnih strank in poslovnih interesov ter so dokazano aktivni na področju boja proti korupciji, bodo vključeni v dejavnosti projektne skupine, zagotovljena pa bo tudi njihova polna, strukturirana in učinkovita udeležba; število takih članov je 50 % članov projektne skupine brez predsednika, imajo pa pravico, da pripravijo senčno poročilo. Če 50-odstotne zastopanosti ni mogoče doseči, se glasovalna pravica teh članov spremeni tako, da pomeni 50 % glasov brez predsednika. Projektna skupina se bo prvič sestala pred 15. decembrom 2022. Sprejela bo prvo poročilo za leto 2022 in ga do 15. marca 2023 poslala vladi. Projektna skupina za boj proti korupciji, ustanovljena s Sklepom vlade 1337/2022 z dne 15. julija 2022, bo prenehala delovati, vladni sklep pa bo razveljavljen. Sklep vlade, ki razveljavlja prejšnjega ter določa časovni okvir in naloge za ustanovitev organa za integriteto in projektne skupine za boj proti korupciji, je ključni element tega ukrepa. Prav tako je ključni izvedbeni korak za ta popravni ukrep predložitev osnutka zakona o ustanovitvi organa državni skupščini do 30. septembra 2022, kot je določeno v Prilogi, saj bo v njem določen regulativni okvir za projektno skupino.

- (89) Komisija pozitivno ugotavlja, da je cilj popravnega ukrepa zagotoviti polno, strukturirano in učinkovito sodelovanje nevladnih akterjev, ki so resnično aktivni na področju boja proti korupciji, skupaj z vladnimi predstavniki, kar je za Komisijo ključen element. Poleg tega se Madžarska zavezuje obsežnim in smiselnim posvetovanjem z nacionalnimi in mednarodnimi deležniki med pripravo osnutka zakonodaje, vključno s Komisijo. Če bo ta popravni ukrep pravilno določen v podrobnih pravilih in se ustrezno izvedel, bi načeloma obravnaval vprašanja, izpostavljena v zvezi z neučinkovitimi preiskavami in pregonom ali sankcioniranjem kršitev prava, povezanih z zaščito finančnih interesov Unije, ter vprašanja, povezana s sistemskimi pomanjkljivostmi sistema javnih naročil.

iii. Krepitev protikorupcijskega okvira

- (90) Madžarska vlada se je s tem popravnim ukrepom (vključno z dodatnimi zavezami iz dopisa iz septembra) zavezala, da bo do 30. septembra 2022 sprejela strategije za boj proti goljufijam in korupciji, v katerih bodo opredeljene naloge subjektov, ki sodelujejo pri izvajanju kakršne koli finančne podpore Unije v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem goljufij, nasprotij interesov in korupcije. Strategije vključujejo oceno glavnih tveganj, dejavnikov in praks goljufij, nasprotij interesov in korupcije. Madžarska vlada se tudi zavezuje, da bo do 30. junija 2023 sprejela novo nacionalno protikorupcijsko strategijo in akcijski načrt, pri čemer bo posebno pozornost namenila krepitvi institucionalnega in normativnega okvira za boj proti korupciji na visoki ravni s povečanjem preglednosti dela javnih organov, tudi na višji politični ravni. Projektna skupina za boj proti korupciji bo sodelovala pri pripravi nacionalne protikorupcijske strategije in akcijskega načrta ter pri spremljanju njunega izvajanja. Akcijski načrt v skladu z zavezami iz dopisa iz septembra vključuje posebne ukrepe za uvedbo učinkovitega, sorazmernega in odvračilnega sistema sankcij najpozneje do 1. oktobra 2023, vključno z upravnimi in kazenskimi sankcijami za hude kršitve, povezane z obveznostmi v okviru sistema prijave premoženjskega stanja. Madžarska se prav tako zavezuje, da bo do 30. junija 2023 v celoti izvedla vse ukrepe nacionalne protikorupcijske strategije za obdobje 2020–2022. Madžarska je v dopisu iz septembra sprejela tudi dodatne zaveze glede osebne in stvarnega področja uporabe prijav premoženjskega stanja. V zvezi s tem se je Madžarska zavezala, da bo državni skupščini predložila osnutek zakonodaje (ki bo začela veljati 1. novembra 2022), s katero se bo osebno področje uporabe sistema prijave premoženjskega stanja razširilo na (i) osebe, ki opravljajo visoke politične funkcije v skladu s členoma 183 in 184 zakona CXXV iz leta 2018 o državni upravi, in njihove sorodnike, ki živijo v istem gospodinjstvu z zadevno osebo, ter (ii) člane državne skupščine in njihove sorodnike, ki z zadevno osebo živijo v istem gospodinjstvu. Kar zadeva stvarno področje uporabe, se je Madžarska zavezala, da ga bo razširila tako, da bo vključevalo ne le prihodke, ampak tudi premoženje⁵¹. Poleg tega se je Madžarska z dopisom iz septembra zavezala, da bo (do 31. marca 2023) vzpostavila sistem prijav premoženjskega stanja, vloženih elektronsko v digitalni obliki, ki bo shranjen v podatkovni zbirki, po kateri bo iskanje brezplačno in za katero ne bo potrebna registracija. Poleg tega se je Madžarska v dopisu iz septembra zavezala tudi k obsežnim posvetovanjem s Komisijo med pripravo vseh

⁵¹ V zvezi s tem so v dopisu iz septembra navedene nepremičnine, druge dragocenosti (vozila, plovila, dragocene antikvitete in umetnine itn.), prihranki v obliki bančnih vlog in denarnih sredstev, premoženje v delnicah, vrednostnih papirjih in skladih zasebnega kapitala, police življenjskega zavarovanja, skladi in dejansko lastništvo podjetij.

osnutkov zakonodaje v zvezi z zgoraj navedenimi točkami. Organ za integriteto bo zadolžen za pregled regulativnega okvira in delovanja sistema za prijavo premoženjskega stanja, vključno z njegovim področjem uporabe in postopki preverjanja, kar se do 31. decembra 2023 vključi v poročilo. Ključni koraki za ta popravni ukrep, kot je določeno v Prilogi, sta sprejetje učinkovitih strategij za boj proti goljufijam in korupciji do 30. septembra 2022 ter sprejetje pravil o razširitvi osebnega in stvarnega področja uporabe prijav premoženjskega stanja s strani državne skupščine, kot je opisano v popravnem ukrepu in dopisu iz septembra, ki bodo začela veljati 1. novembra 2022.

- (91) Po mnenju Komisije ta popravni ukrep, ki ga dopolnjujejo dodatne zaveze iz dopisa iz septembra, vključuje številne pozitivne elemente, kot so zaveza za sprejetje strategij za boj proti goljufijam in korupciji, ki zajemajo tudi vse organe, vključene v izvrševanje sredstev Unije, in predložitev trenutnega stanja izvajanja sedanje protikorupcijske strategije za obdobje 2020–2022, razširitev osebnega in stvarnega področja uporabe prijav premoženjskega stanja ter uvedba ravnanj, ki se sankcionirajo, da se izboljša preglednost prijav premoženjskega stanja. V zvezi s tem bi morala biti navedena podatkovna zbirka javno dostopna. Poleg tega bi moral biti organ za integriteto v vseh primerih pooblaščen, da začne postopek preverjanja premoženja tudi na lastno pobudo. Na splošno bi po mnenju Komisije ta popravni ukrep, če bo pravilno določen v podrobnih pravilih in se ustrezno izvedel, načeloma obravnaval vprašanja, izpostavljena v zvezi z neučinkovitimi preiskavami in pregonom ali sankcioniranjem kršitev prava, povezanih z zaščito finančnih interesov Unije, ter vprašanja, povezana s sistemskimi pomanjkljivostmi sistema javnih naročil.

iv. Fundacije za upravljanje premoženja v javnem interesu (ali skladi javnega interesa)

- (92) Madžarska vlada se je s tem popravnim ukrepom zavezala, da bo do 30. septembra 2022 (a) sprejela akt o spremembi, da bi zagotovila splošno uporabo pravil o javnem naročanju za fundacije za upravljanje premoženja v javnem interesu, ki opravljajo dejavnost v javnem interesu, in pravne osebe, ki so jih te ustanovile ali vzdržujejo, (b) sprejela akt o spremembi, da bi zagotovila popolno skladnost s členom 61 finančne uredbe ter uskladila navodila in prakso z obvestilom Komisije s smernicami o preprečevanju in obvladovanju nasprotij interesov v skladu s finančno uredbo, da se izboljšajo in pojasnijo splošna pravila o nasprotju interesov v zvezi s fundacijami za upravljanje premoženja v javnem interesu. Ključni korak pri izvajanju tega popravnega ukrepa, kot je določen v Prilogi, je sprejetje obeh navedenih aktov o spremembi do 30. septembra 2022.

- (93) Komisija meni, da bi popravni ukrep, ki ga predlaga Madžarska, če bo pravilno določen v podrobnih pravilih in se ustrezno izvedel, načeloma lahko obravnaval izpostavljena vprašanja, saj bi omogočil splošno in brezpogojno uporabo pravil o javnem naročanju za sklade javnega interesa in subjekte, ki jih ti vzdržujejo ali upravljajo (tj. vsi bi se za namene pravil o javnem naročanju šteli za javne naročnike), popravni ukrep pa bi vzpostavil jasna pravila o nasprotju interesov za take subjekte in njihove člane upravnega odbora.

v. Sodni nadzor odločitev tožilcev

- (94) Madžarska vlada se je zavezala k spremembi zakonika o kazenskem postopku, da bi vzpostavila postopek v zvezi s posebnimi kaznivimi dejanji, povezanimi z izvajanjem javne pooblastil ali upravljanjem javnega premoženja. Postopek določa

sodni nadzor odločitve tožilstva ali preiskovalnega organa o zavrnitvi prijave kaznivega dejanja ali končanju kazenskega postopka (tj. končanje kazenske preiskave brez obtožnice). Na podlagi nadzora bo preiskovalni sodnik imel pooblastilo, da odredi začetek ali nadaljevanje kazenskega postopka. Postopek lahko sproži katera koli oseba – fizične in pravne osebe, razen javnih organov, bodo lahko vložile predloge v skladu s tem postopkom. Postopek bi lahko privedel tudi do možnosti vložitve obtožnice pred sodiščem.

- (95) Komisija ugotavlja, da je Madžarska v popravni ukrep (in s tem povezane dodatne zaveze, sprejete z dopisom iz septembra) vključila več elementov, povezanih z novim postopkom sodnega nadzora zoper odločitve tožilcev, kot so možnost, da pravni subjekti (tj. ne le fizične osebe) začnejo ta postopek, zajamčen privilegiran postopkovni položaj za osebo, ki prijavi kaznivo dejanje, sklicevanje na dejstvo, da bo izključna pristojnost za obravnavo zadev v novem postopku dodeljena specializiranemu sodišču (tj. osrednjemu okrožnemu sodišču v Budi), sklicevanje na dejstvo, da bodo vsa sodišča in preiskovalni sodniki, vključeni v novi postopek, izpolnjevali člen 19 PEU ter ustrezno pravo EU, ter razumen časovni okvir za postopek na splošno, ki bi zagotovil njegovo učinkovitost. Zavezala se je tudi, da se bo s Komisijo obširno posvetovala o osnutku zakonodajnega besedila, ki bo predlagano za sprejetje v skladu s popravnim ukrepom, ki bo vseboval nadaljnje pomembne podrobnosti, pomembne za oceno. Osnutek zakona bi med drugim zahteval, da sodišče, ki presoja, ne odloči o utemeljenosti obtožnice, ne da bi upoštevalo dokaze. Madžarska se zavezuje, da bo najpozneje do 31. decembra 2023 opravila pregled delovanja postopka in po potrebi najpozneje do 30. junija 2024 sprejela spremembe zakonodajnega okvira (po posvetovanju z Evropsko komisijo). Ključni izvedbeni koraki in nadaljnje podrobnosti o tem popravnem ukrepu, kot je določeno v Prilogi, so dokončanje in sprejetje osnutka besedila izvedbenih uredb (potrebno za uporabo postopka pregleda) do 31. oktobra 2022⁵², začetek predhodnega pregleda zakona s strani ustavnega sodišča in začetek veljavnosti novega zakona o spremembi zakonika o kazenskem postopku do 15. novembra 2022.
- (96) Komisija meni, da popravni ukrep, ki ga je predložila Madžarska, vsebuje več elementov, katerih cilj je zagotoviti učinkovitost postopka. Poleg tega se je Madžarska zavezala, da bo postopek pregledala v razumnem roku. Vendar bi bilo treba to še potrditi, ko bodo podrobnosti zadevnega osnutka zakonodaje predložene Komisiji in jih bo ta pregledala. Če bo ta popravni ukrep pravilno določen v podrobnih pravilih in se ustrezno izvedel, bi načeloma obravnaval vprašanja, izpostavljena v zvezi z neučinkovitimi preiskavami in pregonom ali sankcioniranjem kršitev prava, povezanih z zaščito finančnih interesov Unije, ter vprašanja, povezana s sistemskimi pomanjkljivostmi sistema javnih naročil.
- vi. Krepitev revizijskih in nadzornih mehanizmov za izvrševanje sredstev Unije
- (97) Madžarska vlada se je s tem popravnim ukrepom zavezala, da bo do 31. avgusta 2022 ustanovila delovno skupino za pripravo določb, ki bodo vključene v ustrezne vladne odloke o izvajanju podpore Unije (npr. mehanizem za okrevanje in odpornost, skladi v okviru deljenega upravljanja itd.), da bi se okrepila pravila in postopki za učinkovitejše preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nasprotij interesov v skladu z opredelitvijo iz člena 61 finančne uredbe ter povečale postopkovne zmogljivosti organov upravljanja in posredniških organov, nacionalni organ za izvajanje

⁵²

Ti predpisi bodo potrebni, ko bo zakon sprejet.

madžarskega načrta za okrevanje in odpornost pa da bo uporabljal okrepljeno obvladovanje tveganja in preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja goljufij, korupcije in dvojnega financiranja ter brezpogojno ohranjal in izvrševal navedene določbe za nedoločen čas. Določbe zagotavljajo tudi učinkovit nadzorni mehanizem za veljavnost izjav o nasprotju interesov. Delovna skupina se obsežno posvetuje s Komisijo, ki je zadolžena za finančno podporo Unije, da bi pridobila povratne informacije in jih upoštevala v ustreznih vladnih odlokih. Poleg tega se je Madžarska v dopisu iz septembra zavezala, da bo EUTAF zagotovila potrebne finančne in človeške vire, ki jih bo podrobneje opredelila delovna skupina, ustanovljena s tem popravnim ukrepom, da bi zagotovila dobro uporabo podpore Unije, zaščitila njeno neodvisnost ter ji omogočila izvajanje sedanjih nalog in dodatnih nalog, ki so ji bile dodeljene z več popravnimi ukrepi, ki jih je Madžarska predložila 22. avgusta 2022. Ključni izvedbeni koraki tega popravnega ukrepa, kot je določeno v Prilogi, so ustanovitev delovne skupine do 31. avgusta 2022, ustanovitev direktorata za notranjo revizijo in integriteto v uradu predsednika vlade do 30. septembra 2022 ter sprejetje ustreznih sprememb ustreznih vladnih odlokov (413/2021 in 256/2021) do 30. septembra 2022. Madžarska je ustanovila delovno skupino v skladu z zavezo iz popravnega ukrepa, ki se je do drugega tedna septembra že štirikrat sestala, in sicer 8., 9., 13. in 16. septembra.

- (98) Če bo ta popravni ukrep pravilno določen v podrobnih pravilih in se ustrezno izvedel, bi načeloma (skupaj z drugimi popravnimi ukrepi) obravnaval pomisleke, izpostavljene v zvezi s sistemskimi slabostmi sistema javnih naročil, ter pomisleke, izpostavljene glede učinkovitega preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja morebitnih nasprotij interesov, saj je njegov cilj sprejetje določb za izboljšanje pravil in postopkov za učinkovitejše preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nasprotij interesov pri uporabi sredstev Unije, vključno z učinkovitim nadzornim mehanizmom nad veljavnostjo izjav o nasprotju interesov.

vii. Zmanjšanje postopkov z eno samo ponudbo v postopkih javnega naročanja, ki vključujejo sredstva Unije

- (99) Madžarska vlada se je s tem popravnim ukrepom zavezala, da bo (a) do 31. decembra 2022 delež postopkov javnega naročanja, ki se financirajo iz sredstev Unije in ki so se leta 2022 zaključili z eno samo ponudbo, zmanjšala pod 15 %, merjeno v skladu z metodologijo pregleda enotnega trga, (b) brezpogojno izpolnila zgoraj navedeni cilj in ga ohranila brez časovne omejitve ter (c) v primeru, da bi delež postopkov z eno samo ponudbo v katerem koli koledarskem letu presegel 15 %, v štirih mesecih sprejela dodatne ukrepe za lažje zmanjšanje števila javnih naročil z eno samo ponudbo, da bi bil ta delež ponovno pod 15-odstotnim pragom ter o tem obvestila organ za integriteto in Komisijo. Ključni korak pri izvajanju tega ukrepa, kot je določeno v Prilogi, je, da madžarski generalni direktorat za revizijo evropskih skladov (EUTAF) do 30. septembra 2022 opravi prvo revizijo skladnosti z metodologijo pregleda enotnega trga in zagotovi vse posamične podatkovne postavke v zvezi s tem Komisiji in javnosti, vključno z izhodiščnimi vrednostmi.

- (100) Komisija pozdravlja tudi te popravne ukrepe, saj je jasno, da je njihov namen povečati preglednost in konkurenco pri javnih naročilih, ki lahko, če se pravilno izvajajo, načeloma obravnavajo pomisleke, ki jih je Komisija izrazila v zvezi s tem.

viii. Zmanjšanje postopkov z eno samo ponudbo v postopkih javnega naročanja, ki vključujejo nacionalna sredstva

- (101) Podobno kot pri predhodno opisanem popravnem ukrep se je madžarska vlada zavezala, da bo (a) do 31. decembra 2024 delež postopkov javnega naročanja, ki se financirajo nacionalnega proračuna in ki so se v koledarskem letu zaključili z eno samo ponudbo, postopno zmanjšala (v treh korakih) pod 15 %, merjeno v skladu z metodologijo pregleda enotnega trga, (b) brezpogojno izpolnila zgoraj navedeni cilj v naslednjih letih in ga ohranila brez časovne omejitve ter (c) v primeru, da bi delež postopkov z eno samo ponudbo v katerem koli koledarskem letu presegel 15 %, v štirih mesecih sprejela dodatne ukrepe za lažje zmanjšanje števila javnih naročil z eno samo ponudbo, da bi bil ta delež ponovno pod 15-odstotnim pragom ter o tem obvestila organ za integriteto in Komisijo.
- (102) Komisija tako kot pri prejšnjem ukrepu pozdravlja ta popravni ukrep, saj je jasno, da je njegov namen povečati preglednost in konkurenco pri javnih naročilih, če se pravilno izvaja.

ix. Orodje za poročanje o postopkih z eno ponudbo

- (103) Madžarska vlada se je zavezala, da bo poleg zgoraj opisanih popravni ukrepov za zmanjšanje postopkov z eno ponudbo do 30. septembra 2022 razvila novo orodje za spremljanje in poročanje, s katerim se bo ločeno meril delež postopkov javnega naročanja, ki se zaključijo z eno samo ponudbo in ki se financirajo iz nacionalnih sredstev ali podpore EU ali obeh, ter ga ohranila za nedoločen čas. Ministrstvo, pristojno za javno naročanje, na podlagi informacij, zbranih z orodjem za poročanje o postopkih z eno ponudbo, pripravi pisno poročilo, ki ga vsako leto do 15. februarja objavi na spletni strani elektronskega sistema javnih naročil (EPS – dostopen javnosti brez registracije in brezplačno). Ključni koraki tega popravnega ukrepa, kot je določeno v Prilogi, so razvoj novega orodja za spremljanje in poročanje na podlagi podatkovnih virov iz EPS do 30. septembra 2022 ter potrditev z revizijo, ki jo opravi EUTAF, da orodje za poročanje o postopkih z eno ponudbo v celoti deluje ter da so njegove funkcije v skladu z metodologijo pregleda enotnega trga, do istega datuma.
- (104) Ta popravni ukrep je dobrodošel, njegove lastnosti pa Komisija pozitivno ocenjuje. Če bo ustrezno razvito in izvedeno, bo to orodje načeloma prispevalo k temu, da bodo popravni ukrepi za zmanjšanje števila postopkov z eno ponudbo učinkovitejši in preglednejši.

x. Elektronski sistem javnih naročil (EPS)

- (105) Madžarska vlada se je zavezala, da bo (a) na spletni strani EPS ustvarila in objavila redno posodobljeno (vsaj četrtletno) zbirko podatkov, ki bo brezplačno na voljo javnosti in vsebuje informacije o vseh obvestilih o oddaji naročil v postopkih javnega naročanja v strukturirani obliki (vključno s podatki o identifikacijskih številkah podjetja ter imeni vsakega posameznega člana konzorcija in podizvajalcev), ki je primerna za strojno obdelavo (zlasti omogočanje strukturiranih raziskav in množičnega izvoza podatkov, povezanih s postopki javnega naročanja), (b) sprejela vse potrebne ukrepe za razvoj EPS, pri čemer bo zagotovila, da bodo novo razvite funkcije v celoti delovale do 30. septembra 2022, in (c) brezpogojno vzdrževala EPS in ustrezne funkcije za nedoločen čas. Ključni korak tega popravnega ukrepa, kot je določeno v Prilogi, je polno delovanje novo razvitih funkcij EPS do 30. septembra 2022.
- (106) Komisija meni, da bi moral ta popravni ukrep, če bo pravilno razvit in izveden, povečati preglednost postopkov javnega naročanja, zato se lahko šteje, da lahko

načeloma obravnava pomisleke Komisije v zvezi s sistemskimi slabostmi sistema javnih naročil.

xi. Okvir za merjenje smotrnosti

- (107) Madžarska vlada se je s tem popravnim ukrepom zavezala, da bo do 30. septembra 2022 razvila okvir za merjenje smotrnosti za oceno učinkovitosti in stroškovne učinkovitosti javnih naročil. Popravni ukrep predvideva tudi, da bo madžarska vlada brezpogojno ohranila redno uporabo okvira za merjenje smotrnosti in objavo njegovih rezultatov za nedoločen čas. Okvir za merjenje smotrnosti bo začel delovati 30. novembra 2022 in bo vključeval neodvisne nevladne organizacije in neodvisne strokovnjake za javno naročanje, da bi ocenili učinkovitost in stroškovno učinkovitost javnega naročanja na Madžarskem. Ključni korak pri izvajanju tega ukrepa, kot je določeno v Prilogi, je razvoj navedenega okvira, vključno s sprejetjem sklepa vlade, do 30. septembra 2022.
- (108) Skupaj z drugimi popravnimi ukrepi, povezanimi s sistemom javnih naročil, se lahko šteje, da lahko ta popravni ukrep, če bo pravilno določen v podrobnih pravilih in se ustrezno izvedel, načeloma obravnava pomisleke Komisije v zvezi s sistemskimi slabostmi sistema javnih naročil.

xii. Akcijski načrt za povečanje ravni konkurence v postopkih javnega naročanja

- (109) Madžarska vlada se je zavezala, da bo do 31. marca 2023 sprejela celovit akcijski načrt za izboljšanje ravni konkurence pri javnem naročanju z jasnimi in ambicioznimi roki za izvedbo vsakega od ukrepov, ki bodo v njem določeni. Popravni ukrep določa tudi letni pregled akcijskega načrta. Madžarska vlada se je tudi zavezala, da bo nemudoma objavila akcijski načrt in njegov pregled ter letno stanje izvajanja ukrepov iz akcijskega načrta.
- (110) Ocena Komisije o tem popravnem ukrepu, katerega namen je povečati raven konkurence pri javnih naročilih, je pozitivna. Skupaj z drugimi popravnimi ukrepi, povezanimi s sistemom javnih naročil, se lahko šteje, da lahko ta popravni ukrep, če bo pravilno določen v podrobnih pravilih in se ustrezno izvedel, načeloma obravnava pomisleke Komisije v zvezi s tem.

xiii. Usposabljanje za mikro, mala in srednja podjetja na področju javnih naročil

- (111) Cilj tega popravnega ukrepa je olajšati udeležbo mikro, malih in srednjih podjetij (s poudarkom na mikro in malih podjetjih) pri javnem naročanju, tako da se do 31. marca 2024 zagotovi brezplačno usposabljanje za vsaj 1 000 mikro, malih in srednjih podjetij. Madžarska vlada se je tudi zavezala, da bo do 30. junija 2026 zagotovila takšno usposabljanje za vsaj 1 200 mikro, malih in srednjih podjetij (torej skupaj vsaj 2 200) ter spremljala in ocenjevala učinkovitost in dodano vrednost usposabljanj.
- (112) Ocena Komisije o tem popravnem ukrepu, katerega namen je povečati raven konkurence pri javnih naročilih in zlasti povečati stopnjo udeležbe mikro in malih podjetij v postopkih javnega naročanja, je pozitivna. Šteje se, da lahko ta popravni ukrep skupaj z drugimi popravnimi ukrepi, povezanimi s sistemom javnih naročil, če se ustrezno izvede, načeloma obravnava pomisleke Komisije v zvezi s tem.

xiv. Shema podpore za sodelovanje mikro, malih in srednjih podjetij pri javnih naročilih

- (113) Madžarska vlada se je poleg navedenega ukrepa, povezanega s podporo za usposabljanje, zavezala, da bo do 31. marca 2023 vzpostavila in začela izvajati shemo podpore, s katero bo zagotovila pavšalno nadomestilo – na podlagi

objektivnih, nediskriminatornih in preglednih izbirnih meril – za vsaj 1 800 upravičenih mikro, malih in srednjih podjetij (s poudarkom na mikro in malih podjetjih) do 30. junija 2026 za stroške, povezane z njihovim sodelovanjem v postopkih javnega naročanja, da bi olajšala njihovo sodelovanje pri javnem naročanju in zmanjšala vstopne ovire zanje. Vmesno oceno bi bilo treba izvesti do 30. septembra 2024, končno oceno pa do 31. julija 2026 ob koncu programa podpore.

- (114) Komisija pozitivno ocenjuje ta popravni ukrep, katerega namen je povečati raven konkurence pri javnih naročilih in zlasti olajšati udeležbo mikro in malih podjetij v postopkih javnega naročanja. Šteje se, da lahko ta popravni ukrep skupaj z drugimi popravnimi ukrepi, povezanimi s sistemom javnih naročil, če se ustrezno izvede, načeloma obravnava pomisleke Komisije v zvezi s tem.

xv. Razširjena uporaba orodja Komisije za oceno tveganja Arachne

- (115) Madžarska vlada se je v okviru tega popravnega ukrepa zavezala, da bo uporabila postopke za sistematično in razširjeno uporabo vseh funkcij enotnega orodja za podatkovno rudarjenje in oceno tveganja, ki ga Komisija daje na voljo državam članicam, tj. Arachne, pri izvajanju kakršne koli podpore Unije za vsa programska obdobja, da bi učinkovito preprečevala in odkrivala nasprotja interesov, goljufije, korupcijo, dvojno financiranje in druge nepravilnosti. Zavezala se je, da bo brezpogojno ohranjala popolno in učinkovito uporabo sistema Arachne za nedoločen čas, pri čemer bo poskrbela, da bodo imeli vsi zadevni revizijski in nadzorni organi popoln dostop do naborov podatkov, naloženih v sistem Arachne. Ključni korak tega ukrepa, kot je določeno v Prilogi, je uporaba postopkov za sistematično uporabo vseh funkcij orodja Arachne pri izvajanju kakršne koli podpore Unije do 30. septembra 2022. S postopki se zagotovi, da se naložijo vsi ustrezni podatki, da se spremljajo rezultati ocenjevanja tveganja in da imajo zadevni revizijski organi poln dostop do orodja Arachne.
- (116) Komisija meni, da lahko popravni ukrep, ki ga je Madžarska predložila v zvezi z razširjeno uporabo vseh funkcionalnosti orodja za podatkovno rudarjenje in oceno tveganja, ki ga Komisija da na voljo državam članicam (tj. Arachne) za kakršno koli podporo Unije, poleg ustanovitve organa za integriteto (opisano zgoraj) in popravnega ukrepa za okrepitev nadzora in revizije za uporabo sredstev Unije v zvezi s pomisleki glede zmožnosti Madžarske, da izboljša preverjanja nasprotij interesov v zvezi z uporabo sredstev Unije, načeloma obravnava pomisleke Komisije, če je pravilno razvit in izvajan.

xvi. Krepitev sodelovanja z uradom OLAF

- (117) Madžarska vlada se je zavezala, da bo državni skupščini predložila predlog akta o spremembi zakona CXXII iz leta 2010 o Nemzeti Adó- és Vámhivatal, ki bo sprejet do 30. septembra 2022 in s katerim bo imenovala nacionalno davčno in carinsko upravo (Nemzeti Adó- és Vámhivatal, NAV) kot pristojni nacionalni organ za pomoč uradu OLAF pri izvajanju pregledov na kraju samem na Madžarskem in kadar gospodarski subjekt, ki se pregleduje, zavrne sodelovanje. Zavezala se je tudi, da bo državni skupščini predložila osnutek zakona o spremembi zakona XXIX iz leta 2004, da se uvedejo odvračilne finančne sankcije, ki se naložijo, če gospodarski subjekt zavrne sodelovanje z uradom OLAF za namene pregledov na kraju samem in inšpekcij urada OLAF. Ključni korak tega popravnega ukrepa, kot je določeno v Prilogi, je sprejetje obeh navedenih aktov do 30. septembra 2022.

- (118) V zvezi s predlaganim popravnim ukrepom o okrepitvi sodelovanja z uradom OLAF Komisija meni, da je z njim mogoče odpraviti ugotovljene omejitve, saj se bo z njim imenoval pristojni nacionalni organ, ki bo uradu OLAF pomagal pri izvajanju pregledov na kraju samem na Madžarskem in kadar gospodarski subjekt, ki se pregleduje, zavrne sodelovanje. Nova pravila, ki naj bi jih sprejela Madžarska v skladu s predloženim popravnim ukrepom, bodo vključevala tudi odvračilne finančne sankcije, ki se naložijo, če gospodarski subjekt zavrne sodelovanje z uradom OLAF za namene pregledov na kraju samem in inšpekcij urada OLAF. Če bodo sprejete zaveze pravilno določene v podrobnih pravilih in se ustrezno izvajale, Komisija meni, da je bilo to vprašanje načeloma obravnavano.

xvii. Večja preglednost javne porabe

- (119) Madžarska vlada se je s tem popravnim ukrepom zavezala, da bo (a) državni skupščini predložila in do 31. oktobra 2022 sprejela zakonodajni akt, ki določa obveznost vseh javnih organov, da v centralnem registru proaktivno objavijo vnaprej določen sklop informacij o porabi javnih sredstev, (b) v centralnem registru zagotovi informacije o podizvajalcih in (c) navedeni zakonodajni akt brezpogojno ohranjala v veljavi za nedoločen čas ter zagotavljala njegovo izvrševanje (zlasti da bodo javni organi v register v celoti in pravočasno vnesli vse ustrezne podatke). Končni osnutek zakonodajnega akta bo Komisiji poslan do 30. septembra 2022. Ključni koraki tega popravnega ukrepa, kot je določeno v Prilogi, so, (a) da se Komisiji pošlje napreden osnutek zakonodajnega akta, ki določa obveznost vseh javnih organov, da do 30. septembra 2022 proaktivno objavijo vnaprej določen sklop informacij o porabi javnih sredstev in (b) da se do 31. oktobra 2022 sprejme navedeni zakonodajni akt.
- (120) Po mnenju Komisije ta popravni ukrep (skupaj z drugimi popravnimi ukrepi) prispeva tudi k večji preglednosti javnih naročil. Lahko se šteje, da lahko ta popravni ukrep, če bo pravilno določen v podrobnih pravilih in se ustrezno izvedel, načeloma obravnava pomisleke Komisije v zvezi s tem.

7.2.2. *Sklepna ugotovitev ocene*

- (121) Komisija mora o naslednjem koraku postopka odločiti v enem mesecu po prejemu pripomb države članice. Komisija pozdravlja predlog Madžarske, čeprav je bil predložen pozno, in meni, da bi lahko predlagani popravni ukrepi skupaj, če bodo pravilno določeni v zakonih in izvedbenih pravilih ter ustrezno izvedeni, načeloma – odvisno od podrobnosti ukrepov – obravnavali vprašanja, opisana v uradnem obvestilu, v zvezi s sistemskimi nepravilnostmi, pomanjkljivostmi in slabostmi pri javnem naročanju, tveganji nasprotij interesov in pomisleki glede „skladov javnega interesa“, pa tudi v zvezi z dodatnimi razlogi v zvezi s preiskavami, pregonom in protikorupcijskim okvirom⁵³.
- (122) Vendar je treba še določiti in oceniti pomembne podrobnosti predlaganih ukrepov, zlasti kako se bodo njihovi ključni elementi odražali v dejanskih pravnih besedilih (na primer za zagotovitev, da je organ za integriteto pooblaščen za preverjanje prijav premoženjskega stanja, ki so relevantne za izvajanje njegovih nalog). Poleg tega več problemov, ugotovljenih na Madžarskem, ne zahteva le spremembe pravnega okvira, temveč bolj konkretno izvajanje sprememb v praksi, pri čemer je za doseganje

⁵³ Te ugotovitve ne vplivajo na spremljanje in nadaljnjo analitično oceno Komisije v okviru drugih instrumentov Komisije, vključno z letnim mehanizmom pravne države v EU.

konkretnih rezultatov potreben daljši časovni okvir. Do ocene podrobnosti in izvedbe ključnih korakov izvajanja vseh popravnih ukrepov, kot je določeno v tabeli 1 Priloge, tveganje za proračun ostaja. Zato Komisija na tej stopnji v pričakovanju podrobnosti in pravilnega, popolnega in učinkovitega izvajanja ključnih izvedbenih korakov teh ukrepov ne more šteti, da so ustrezni za obravnavo ugotovitev iz uradnega obvestila Komisije, poslanega Madžarski 27. aprila 2022, in zaščito proračuna Unije.

- (123) Komisija bo po sprejetju tega predloga še naprej spremljala razmere s tem postopkom in v okviru drugih ustreznih instrumentov ter izmenjevala mnenja z madžarskimi organi. Zlasti je treba opozoriti, da je treba številne popravne ukrepe, ki jih je predlagala Madžarska, izvesti do 19. novembra 2022. Komisija bo Svet obveščala o vseh pomembnih elementih, ki bi lahko vplivali na njeno sedanjo oceno.
- (124) Svet v skladu s členom 6(10) uredbe o pogojenosti sprejme izvedbeni sklep v enem mesecu, ki se lahko podaljša za največ dva meseca, kar bi omogočilo upoštevanje izpolnjevanja obvez iz odstavka 123.

8. UKREPI, PREDLAGANI ZA SPREJETJE, IN NJIHOVA SORAZMERNOST

- (125) Predlog je v skladu z načelom sorazmernosti. Ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev instrumenta.
- (126) Uredba o pogojenosti določa, da morajo biti ukrepi, ki se predlagajo Svetu, sorazmerni glede na dejanski ali morebitni vpliv ugotovljenih kršitev načel pravne države na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali na zaščito finančnih interesov Unije in, kolikor je to mogoče, usmerjeni v ukrepe Unije, na katere vplivajo kršitve. Komisija pri opredelitvi ukrepov, ki se predlagajo, upošteva vse ustrezne elemente, kot so narava, trajanje, resnost in obseg kršitev načel pravne države ter ustreznost vseh morebitnih popravnih ukrepov, ki jih predloži zadevna država članica v okviru postopka.

8.1. Sorazmernost ukrepov – morebitni vpliv kršitev načel pravne države na proračun Unije

- (127) Ugotovljene kršitve so neločljivo povezane s postopkom, v katerem Madžarska uporablja sredstva Unije, saj vključujejo nepravilno delovanje in postopke javnih organov, ki odločajo o postopku za oddajo naročil, ki se financirajo iz proračuna Unije. Zato se njihov morebitni vpliv na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije šteje za posebej pomembnega. Poleg tega bi se lahko navedeni vpliv, če so ugotovljene kršitve povezane z omejitvami in ovirami pri odkrivanju, preiskovanju in odpravljanju goljufij zaradi dodatnih razlogov, povezanih s preiskavami, pregonom in protikorupcijskim okvirom, štel za še pomembnejšega, saj bi lahko vplival na vsa sredstva Unije, ki jih izvršuje Madžarska.
- (128) Kar zadeva naravo kršitev, Komisija meni, da je ocena kršitev v zvezi z javnim naročanjem in kršitev v zvezi z nasprotjem interesov za sklade javnega interesa privedla do sklepa, da ta vprašanja kažejo na kršitve načela pravne države, zlasti tistih iz člena 3(b) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, saj ne preprečujejo, popravljajo ali sankcionirajo samovoljnih ali nezakonitih odločitev javnih organov in ne zagotavljajo odsotnosti nasprotja interesov. Zato narava ocenjenih kršitev, ki se v bistvu nanaša na način izvrševanja javnih sredstev, vključno s sredstvi Unije, znatno vpliva na proračun Unije.

- (129) Poleg tega se zlasti kršitve, povezane z vprašanji, ugotovljenimi v zvezi z javnim naročanjem, ponavljajo in trajajo več kot 10 let, kar pomeni tveganje za dobro finančno poslovanje proračuna Unije in finančne interese Unije.
- (130) Komisija poleg tega meni, da ugotovljene kršitve načel pravne države zadevajo pomembne dele javnega sektorja na Madžarskem, tj. vse javne subjekte, ki izvršujejo sredstva Unije, ki so ali lahko postanejo javni naročniki, ter vse sklade javnega interesa, ki imajo kljub temu, da so zasebni subjekti, cilj javnega interesa, kot so izobraževanje, raziskave, varstvo okolja in podnebja ter varstvo dediščine. Tako so ugotovljene kršitve načel pravne države sistemske in razširjene ter posledično resne.
- (131) Kar zadeva obseg kršitve načel pravne države, Komisija meni, da se v primeru, da taka kršitev vpliva ali bi lahko vplivala na več programov ali sredstev Unije, šteje, da je njen vpliv na proračun Unije ali finančne interese Unije znaten. V tem primeru obstaja tveganje, da ugotovljeni problemi vplivajo na vse programe, ki se večinoma izvršujejo prek javnega naročanja, kar je močno povezano s tremi programi kohezijske politike na Madžarskem v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, kar ustreza pomembnemu delu proračuna Unije, dodeljenega Madžarski v okviru kohezijske politike. Revizije Komisije, v katerih so bili ugotovljeni zgoraj opisani problemi v zvezi z javnim naročanjem, so zajele področje kohezijske politike in kljub dejstvu, da je bil njihov vpliv na proračun EU finančno popravljen z uporabo pravil kohezijske politike v zvezi s posamičnimi revizijami, so te ugotovitve pokazale sistemsko nezmožnost, neuspešnost ali nepripravljenost madžarskih organov, da preprečijo odločitve, ki kršijo veljavno zakonodajo, kar zadeva javna naročila in nasprotja interesov, ter tako ustrezno obravnavajo tveganja korupcije.
- (132) Poleg navedenega se bi lahko finančni vpliv štel za še pomembnejšega, če so ugotovljeni problemi v zvezi z javnim naročanjem in skladi javnega interesa povezani z omejitvami in ovirami pri odkrivanju, preiskovanju in odpravljanju goljufij zaradi dodatnih razlogov, povezanih s preiskavami, pregonom in protikorupcijskim okvirom. Ta vidik bi dejansko oviral zaščito finančnih interesov Unije, in sicer predhodno, z oviranjem odvračilnega učinka kazenskih postopkov, in naknadno, z blokiranjem represivnih ukrepov državnih institucij.

8.2. Ukrepi Unije, v katere so usmerjeni ukrepi

- (133) Ob upoštevanju preteklih revizij služb Komisije (in kljub dejstvu, da je bil njihov vpliv na proračun Unije finančno popravljen z uporabo pravil kohezijske politike) in zgoraj opisanih ugotovitev, so ukrepi Unije, pri katerih bodo v prihodnosti najverjetneje spet kršena načela pravne države, ukrepi programov kohezijske politike, ki se večinoma izvajajo z javnimi naročili, ter programi, v okviru katerih so upravičenci lahko skladi javnega interesa in subjekti, ki jih ti vzdržujejo.
- (134) Komisija meni, da bi ob upoštevanju ugotovljenega tveganja za dobro finančno poslovanje proračuna Unije in finančne interese Unije ter preventivne narave uredbe o pogojenosti in za zaščito proračuna pred resnimi tveganji, ukrepi morali prednostno zadevati programe kohezijske politike za obdobje 2021–2027, za katere se pričakuje, da bodo izvršeni večinoma prek javnega naročanja, pri čemer se kot referenčno merilo vzame način, na katerega so bili v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 izvedeni enakovredni programi kohezijske politike. Programi v okviru kohezijske politike, ki jih zadevajo predlagani ukrepi (v nadaljnjem besedilu: zadevni programi), so:

- (a) razširjeni operativni program za okolje in energijsko učinkovitost,
 - (b) razširjeni operativni program za celostni promet,
 - (c) razširjeni operativni program za teritorialni razvoj in razvoj naselij.
- (135) Kar zadeva kršitve načel pravne države, ki vplivajo na sredstva, ki jih izvršujejo skladi javnega interesa in subjekti, ki jih ti vzdržujejo, Komisija meni, da bi morali biti ob upoštevanju narave dejavnosti, v katere so ti subjekti lahko vključeni⁵⁴, ukrepi, ki jih namerava Komisija predlagati v tem primeru, usmerjeni v vse ukrepe programov v okviru neposrednega ali posrednega upravljanja, ki lahko kot upravičence ali izvajalske subjekte vključujejo sklade javnega interesa ali druge subjekte, ki jih ti vzdržujejo.

8.3. Izbira ustreznih in sorazmernih ukrepov

- (136) Glede na potekajočo analizo, v kateri je bilo ugotovljeno, da obstaja resen morebitni vpliv kršitev načel pravne države na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali na finančne interese Unije, se predlagajo naslednji ukrepi.
- Programi v okviru deljenega upravljanja: začasna ustavitev obveznosti v okviru programov kohezijske politike za obdobje 2021–2027.
- (137) Za določitev ravni začasne ustavitve obveznosti Komisija ugotavlja, da na tej stopnji ni mogoče natančno opredeliti morebitnega vpliva na proračun Unije, saj deleža sredstev, ki bo izvršen z javnimi naročili v obdobju večletnega finančnega okvira za obdobje 2021–2027, ni mogoče dovolj natančno določiti vnaprej. Ker torej ni mogoče natančno opredeliti zneska odhodkov, povezanih z zaznanimi resnimi nepravilnostmi, se ustrezna raven ukrepov, ki jih je treba uporabiti, določi z odstotkom, ki odraža ocenjeno tveganje za proračun Unije. Ta odstotek se določi glede na resnost, pogostost in trajanje ugotovljenih sistemskih kršitev ter pričakovano največje finančno tveganje za dobro finančno poslovanje proračuna Unije, pri čemer se upoštevajo popravni ukrepi, ki jih je Madžarska predložila v okviru tega postopka.
- (138) Glede na zelo velik morebitni vpliv ugotovljenih kršitev načel pravne države na dobro finančno poslovanje proračuna Unije in finančne interese Unije ter ob upoštevanju narave, trajanja, resnosti in obsega teh kršitev bi to lahko pomenilo zelo velik morebitni učinek na zadevna sredstva in tako upravičilo zelo visoko stopnjo začasne ustavitve obveznosti kot sorazmerno. V zvezi z javnimi naročili bi bilo zato treba ustrezne in sorazmerne ukrepe razširiti na znesek sredstev Unije, pri katerem obstaja tveganje, da se bo pri upravljanju kršilo načela dobrega finančnega poslovanja. Glede na navedeno se pričakuje, da se bo le del sredstev zgoraj navedenih operativnih programov izvajal z javnimi naročili (načeloma med 85 % in 90 % sredstev), na nekatere postopke javnega naročanja pa te sistemske kršitve načeloma morda ne bodo vplivale. Po drugi strani bi lahko te kršitve vključevale tudi resna tveganja za druge programe Unije, ki se v manjši meri prav tako izvajajo z javnimi naročili, vendar predvideni ukrepi nanje ne bi vplivali. Ob upoštevanju vsega navedenega je Komisija v dopisu o nameri ocenila, da tveganje za proračun ustreza 70 % sredstev zadevnih programov. Vendar bi se lahko tako tveganje znatno zmanjšalo z zavezami, ki jih je Madžarska sprejela v okviru popravnih ukrepov,

⁵⁴ Te dejavnosti bi se nanašale predvsem na izobraževanje in raziskave, pa tudi na številne druge dejavnosti, kot so varstvo okolja in podnebja, varstvo kulturne dediščine in šport.

predloženih z drugim odgovorom, če bi bile potrjene s ključnimi koraki, h katerim se je zavezala Madžarska.

- (139) Čeprav je Madžarska predložila popravne ukrepe, ki bi načeloma lahko odpravili pomisleke Komisije in začela uvajati prve izvedbene korake, pa na tej stopnji še vedno niso dovolj podrobni, saj ključna zakonodajna besedila in drugi ključni koraki, s katerimi bi se začeli izvajati številni popravni ukrepi, ki jih je predložila Madžarska, še niso zaključeni, tako da je težko dokončno oceniti, ali obravnavajo pomisleke. Zato Komisija meni, da razumen približek stopnje preostalega tveganja za proračun na tej stopnji ustreza 65 % sredstev zadevnih programov. Ker se ta raven lahko šteje za razumen približek vpliva na proračun Unije ali resnega tveganja zanj, Komisija meni, da je začasna ustavitev 65 % obveznosti v teh operativnih programih sorazmeren ukrep. Komisija bo še naprej spremljala razmere in lahko po potrebi predlaga prilagoditve.
- (140) Če opredeljeni programi ne bodo odobreni do trenutka, ko bo Svet sprejel sklep, bi bilo treba namesto tega odločiti o začasni ustavitvi odobritve enega ali več zadevnih programov, sorazmerno s tveganjem za finančne interese Unije. To temelji na enakih razlogih, kot so navedeni v odstavku 139 zgoraj.
- Programi pod neposrednim in posrednim upravljanjem: prepoved sklepanja novih pravnih obveznosti s skladi javnega interesa in subjekti, ki jih ti vzdržujejo.
- (141) Ukrepi bi se morali nanašati tudi na ukrepe v okviru programov, ki se izvajajo v okviru neposrednega in posrednega upravljanja, pri katerih so lahko skladi javnega interesa in subjekti, ki jih ti vzdržujejo, upravičenci ali izvajalski subjekti. Kar zadeva ugotovljene kršitve v zvezi s skladi javnega interesa, bi morali biti zajeti vsi programi, ki se izvajajo v okviru neposrednega in posrednega upravljanja, saj bi ukrep zadeval le te subjekte kot take. Komisija meni, da je prepoved sklepanja novih pravnih obveznosti s katerim koli skladom javnega interesa in katerim koli subjektom, ki ga ti vzdržujejo, v okviru katerega koli programa v okviru neposrednega in posrednega upravljanja, sorazmerna kot ukrep.
- (142) Ker trenutno obstaja splošna izjema za člane upravnih odborov skladov javnega interesa glede spoštovanja zahteve v zvezi z nasprotjem interesov, medtem ko bi bila uporaba pravil o javnem naročanju za skrbniške sklade odvisna od ocene vsakega primera posebej glede tega, ali izpolnjujejo merila za javne naročnike, lahko take izjeme vplivajo na proračun, ki bi ga ti subjekti lahko izvrševali ali upravljali. Zato je praktično nemogoče šteti, da bi morala prepoved veljati za nekatere sklade javnega interesa in subjekte, ki jih ti vzdržujejo, ali da lahko Komisija s takimi subjekti sklence delne pravne obveznosti. Ker je poleg tega prepoved sklepanja novih pravnih obveznosti omejena na te subjekte, se lahko dodelitev sredstev iz vseh programov Unije v okviru neposrednega in posrednega upravljanja še vedno uporablja za kateri koli drug subjekt kot upravičenca ali izvajalski subjekt. Zato se lahko glede na seznam ukrepov, ki se uporabljajo za neposredno in posredno upravljanje v skladu s členom 5(1)(a) uredbe o pogojenosti, prepoved sklepanja novih pravnih obveznosti s temi subjekti šteje za sorazmerno za obravnavanje tveganja za dobro finančno poslovanje proračuna Unije in finančne interese Unije, dokler ne bo sprejeto ustrezno zakonodajno besedilo.
- (143) Če bo ukrep določen v podrobnih pravilih in sprejet v potrebnem zakonodajnem besedilu ter se izvajal, kot se je zavezala Madžarska, se lahko šteje, da odpravlja vse pomisleke Komisije v zvezi s tem.

8.4. Pripombe Madžarske v zvezi z ukrepi, predlaganimi v pismu o nameri

- (144) Madžarska je trdila, da popravni ukrepi, ki jih je predložila, obravnavajo vsa vprašanja, ki jih je Komisija opredelila v tej zadevi. Opozorila je na načelo lojalnega sodelovanja, ki ga je upoštevala pri predložitvi popravnih ukrepov. Poleg tega se je sklicevala na zahtevo iz sodbe Sodišča⁵⁵, da morajo biti ukrepi, sprejeti v skladu z uredbo o pogojenosti, „strogo sorazmerni“ z učinkom ugotovljene kršitve načel pravne države na proračun Unije ali finančne interese Unije, da bi se lahko trdilo, da morebitni vpliv ali učinek na dobro finančno poslovanje proračuna EU ali na zaščito finančnih interesov Unije ne more upravičiti ukrepov za vsa sredstva Unije, ki jih uporablja država članica. Poleg tega je trdila, da sistemska in razširjena narava kršitev ne more samodejno pomeniti, da so kršitve tudi resne. Nadalje je navedla, da ni nobene utemeljitve, zakaj in v kolikšni meri je bilo za operativne programe, na katere se nanašajo ukrepi, določeno, da so bili izvedeni z javnimi naročili.
- (145) Poleg tega je trdila, da so bile kršene zahteve po objektivni, nepristranski in pravični presoji, saj sklep o 70-odstotnem zmanjšanju obveznosti ni utemeljen. S sklicevanjem na 10-odstotne pavšalne popravke, uporabljene med revizijo iz leta 2017, je trdila, da bi načelo sorazmernosti zahtevalo, da se lahko začasno ustavi plačilo le 10 % od 70 %, tj. 7 %, obveznosti zadevnih operativnih programov. Poleg tega je trdila, da Komisija ni utemeljila, zakaj je predlagala začasno ustavitev plačil v višjem znesku od ravni finančnih popravkov, določenih v smernicah Komisije o finančnih popravkih zaradi neupoštevanja pravil o javnem naročanju⁵⁶.
- (146) V zvezi z alternativnim ukrepom začasne ustavitve odobritve operativnih programov, če jih Komisija do sprejetja sklepa Sveta še ne bo odobrila, je navedla, da ni imela možnosti podati pripomb, saj Komisija za ta primer ni navedla konkretnih programov, ki bi jih to zadevalo.
- (147) Kar zadeva prepoved sklepanja novih pravnih obveznosti s skladi javnega interesa in subjekti, ki jih ti vzdržujejo ali upravljajo, je Madžarska trdila, da je ta prepoved nepotrebna in nesorazmerna glede na domnevne popravne ukrepe, predložene 19. julija 2022, saj Komisija ni predstavila nobenega posebnega primera, v katerem ti subjekti niso delovali kot javni naročniki ali niso izpolnjevali pravil EU o nasprotju interesov.

Ocena Komisije

- (148) Komisija pozdravlja popravne ukrepe, ki jih je Madžarska predložila z drugim odgovorom, in njeno sodelovanje v zvezi s tem. Vendar so v pismu o nameri navedeni razlogi, zakaj popravnih ukrepov, predlaganih 19. julija 2022, ni bilo mogoče upoštevati pri določitvi ukrepov, ki jih je Komisija nameravala predlagati Svetu. V zvezi z ukrepi, ki jih je Madžarska predložila z drugim odgovorom, je Komisija v odstavkih 121 in 122 zgoraj pojasnila, zakaj jih na tej stopnji ni mogoče šteti za ustrezne za obravnavo vprašanj, ki jih je opredelila Komisija.

⁵⁵ Glej sodbi Sodišča (občna seja) z dne 16. februarja 2022, Madžarska proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, točka 271, in Poljska proti Parlamentu in Svetu, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, točka 302.

⁵⁶ Sklep Komisije z dne 14. maja 2019 o smernicah za določanje finančnih popravkov pri odhodkih, financiranih s strani Unije, zaradi neskladnosti z veljavnimi pravili o javnem naročanju (C(2019) 3452 final).

- (149) Kar zadeva argument Madžarske v zvezi z morebitnim vplivom ali učinki na proračun Unije, Komisija ugotavlja, da člen 4(1) uredbe o pogojenosti določa, da mora Komisija Svetu predlagati ukrepe tudi, kadar zaradi kršitve načel pravne države obstaja dovolj neposredno tveganje, da bodo vplivale na dobro finančno poslovanje proračuna Unije. Ker je Komisija ugotovila tako resno tveganje za prihodnost, ji zato, da bi lahko Svetu predlagala ukrepe, ni bilo treba ugotoviti konkretnega tveganja, kot trdi Madžarska. Razlaga, ki jo predlaga Madžarska, bi uredbi o pogojenosti odvzela njen namen, tj. preventivno zaščito dobrega finančnega poslovanja proračuna Unije in finančnih interesov Unije.
- (150) Kar zadeva uporabo stopenj finančnih popravkov, uporabljenih v primeru revizij služb Komisije, Komisija ugotavlja, da je uredba o pogojenosti preventivni instrument, katerega cilj je zaščititi dobro finančno poslovanje proračuna Unije in finančne interese Unije bolj horizontalno kot druga finančna pravila Unije. Zato smiselna uporaba ravni finančnih popravkov, vključenih v uredbo o skupnih določbah in zgoraj navedeni sklep Komisije, ne bi služila svojemu namenu, ki je ločen in dodaten.
- (151) Kar zadeva alternativni ukrep začasne ustavitve odobritve programov, je Komisija jasno navedla operativne programe, ki bi lahko bili predmet tega ukrepa. Komisija v času pisma o nameri ni mogla navesti in tudi na tej stopnji ne more navesti, kateri programi bi bili vključeni v alternativni ukrep začasne ustavitve odobritve programov. To bi bilo odvisno od tega, v kateri fazi bo odobritev programov, ko bo Svet sprejel sklep. Vendar je Komisija navedla, da bi se morala začasna ustavitev odobritve programov nanašati na enega ali več programov, sorazmerno s tveganjem za finančne interese Unije.
- (152) Kar pa zadeva ukrep, pomemben za sklade javnega interesa, uredba o pogojenosti ne določa, da je treba opredeliti konkretne primere, v katerih kršitev načel pravne države vpliva na proračun Unije ali finančne interese Unije. Zlasti kar zadeva sklade javnega interesa, je jasno, da veljavna zakonodaja pomeni resno tveganje za dobro finančno poslovanje proračuna Unije in finančne interese Unije. Tako je prepoved sklepanja novih pravnih obveznosti edini ukrep, s katerim se lahko zagotovi zaščitni in preventivni značaj postopka na podlagi uredbe o pogojenosti.

9. PRAVNA PODLAGA

- (153) Pravna podlaga za ta instrument je Uredba (EU) 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije

10. UKREPI, PREDLAGANI ZA SPREJETJE

• Programi v okviru deljenega upravljanja

- (154) Začasna ustavitev 65 % obveznosti iz treh operativnih programov za obdobje 2021–2027, ki se financirajo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijskega sklada (KS), Sklada za pravični prehod (SPP), Evropskega socialnega sklada plus (ESS+).
- (155) Če opredeljeni programi ne bi bili odobreni do sprejetja sklepa Sveta, bi bilo treba namesto tega odločiti o začasni ustavitvi odobritve enega ali več zadevnih programov, sorazmerno s tveganjem za finančne interese Unije. To temelji na enaki obrazložitvi, kot je bilo navedeno v odstavku 140 zgoraj.

- **Programi v okviru neposrednega in posrednega upravljanja**

- (156) Prepoved sklepanja novih pravnih obveznosti s katerim koli skladom javnega interesa in katerim koli subjektom, ki ga ti vzdržujejo v okviru katerega koli programa Unije v okviru neposrednega in posrednega upravljanja. To ne vpliva nujno na proračun, saj je prepoved sklepanja novih pravnih obveznosti omejena na te subjekte, ustrezna dodelitev sredstev iz vseh programov Unije v okviru neposrednega in posrednega upravljanja pa se lahko še vedno uporabi za kateri koli drug subjekt, ki je upravičenec ali izvajalski subjekt.

Predlog

IZVEDBENI SKLEP SVETA

o ukrepih za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Uredbe (EU) 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije⁵⁷ in zlasti člena 6(10) Uredbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 24. novembra 2021 Madžarski poslala zahtevo po informacijah v skladu s členom 6(4) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, na katero so madžarski organi odgovorili 27. januarja 2022.
- (2) Komisija je 27. aprila 2022 Madžarski poslala pisno uradno obvestilo v skladu s členom 6(1) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 (v nadaljnjem besedilu: uradno obvestilo). V tem uradnem obvestilu je Komisija izrazila zaskrbljenost in predstavila svoje ugotovitve v zvezi s številnimi vprašanji v zvezi s sistemom javnih naročil na Madžarskem, ki vključujejo;
 - (a) sistemske nepravilnosti, pomanjkljivosti in slabosti pri postopkih javnega naročanja;
 - (b) visok delež postopkov z eno samo ponudbo in nizko konkurenčnostjo v postopkih javnega naročanja;
 - (c) vprašanja, povezana z uporabo okvirnih sporazumov;
 - (d) odkrivanje, preprečevanje in odpravljanje nasprotij interesov;
 - (e) vprašanja, povezana s skladi javnega interesa.
- (3) Ta vprašanja in dejstvo, da se ponavljajo, kažejo na sistemsko nezmožnost, neuspešnost ali nepripravljenost madžarskih organov, da preprečijo odločitve, ki kršijo veljavno zakonodajo, kar zadeva javna naročila in nasprotja interesov, ter ustrezno obravnavajo tveganja korupcije. Pomenijo kršitev načel pravne države, zlasti načel pravne varnosti in prepovedi samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti, ter vzbujajo pomisleke glede delitve oblasti.

⁵⁷ UL L 433I, 22.12.2020, str. 1.

- (4) Komisija je v uradnem obvestilu navedla dodatne razloge in predstavila svoje ugotovitve v zvezi s številnimi vprašanji, povezanimi s preiskavami in pregonom ter protikorupcijskim okvirom, vključno z omejitvami učinkovitega preiskovanja in pregona domnevne kriminalne dejavnosti, organizacijo tožilstva ter odsotnostjo delujočega in učinkovitega protikorupcijskega okvira v praksi. Ta vprašanja pomenijo kršitve načel pravne države, zlasti v zvezi s pravno varnostjo, prepovedjo samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti in učinkovitim sodnim varstvom.
- (5) Komisija je v uradnem obvestilu navedla dejanske elemente in posebne razloge, na katerih je utemeljila svoje ugotovitve, Madžarsko pa je tudi pozvala, naj predloži nekatere informacije in podatke v zvezi z navedenimi dejanstvi in razlogi. V uradnem obvestilu je Komisija dala madžarskim organom na voljo dva meseca, da predložijo svoje pripombe.
- (6) Madžarska se je 27. junija 2022 odzvala na uradno obvestilo (v nadaljnjem besedilu: prvi odgovor). Madžarska je z dopisoma z dne 30. junija in 5. julija 2022 predložila dodatne informacije za dopolnitev prvega odgovora. Poleg tega je Madžarska 19. julija 2022 poslala dodaten dopis, v katerem je predlagala več popravniških ukrepov za obravnavo ugotovitev iz obvestila.
- (7) Komisija je ocenila pripombe, predložene v prvem odgovoru, in ugotovila, da niso odpravile njenih pomislekov in ugotovitev iz uradnega obvestila. Poleg tega je Komisija menila, da niti prvi odgovor niti dodatna dopisa z dne 30. junija in 5. julija 2022 niso vsebovali ustreznih popravniških ukrepov, ki so bili ustrezno sprejeti v okviru Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092. Dopisa z dne 19. julija 2022 zaradi pozne predložitve ni bilo mogoče upoštevati pri oceni prvega odgovora. Vendar je Komisija v skladu z načelom lojalnega sodelovanja z državami članicami pri naslednjih korakih postopka iz člena 6 Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 upoštevala vse ustrezne informacije iz navedenega dopisa.
- (8) V skladu s členom 6(7) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 je Komisija 20. julija 2022 Madžarski poslala dopis (v nadaljnjem besedilu: pismo o nameri), v katerem je državo članico obvestila o svoji oceni v skladu s členom 6(6) navedene uredbe in o ukrepih, ki jih je nameravala predlagati Svetu v sprejetje v skladu s členom 6(9) navedene uredbe, če se Madžarska ne bi zavezala, da bo sprejela ustrezne popravne ukrepe. Komisija je v pismu o nameri Madžarski dala možnost, da predloži svoje pripombe, zlasti glede sorazmernosti predvidenih ukrepov.
- (9) Madžarska je na pismo o nameri odgovorila 22. avgusta 2022 (v nadaljnjem besedilu: drugi odgovor), v katerem je predložila pripombe na ugotovitve, postopek in sorazmernost ukrepov Komisije iz dopisa o nameri. Čeprav je Madžarska izpodbijala ugotovitve Komisije, je predlagala nekatere popravne ukrepe za odpravo pomislekov Komisije. Madžarska je 13. septembra 2022 Komisiji poslala dopis, ki je vključeval pojasnila in dodatne zaveze v zvezi s predlaganimi popravniškimi ukrepi. Madžarska meni, da popravniški ukrepi, vključno z dodatnimi zavezami iz dopisa z dne 13. septembra 2022, v celoti odpravljajo pomisleke Komisije, zato Komisija Svetu ne bi smela predlagati nobenih ukrepov.
- (10) Glavne ugotovitve Komisije so povzete v naslednjih uvodnih izjavah.
- (11) Prvič, pri postopkih javnega naročanja obstajajo velike sistemske nepravilnosti, pomanjkljivosti in slabosti. Take nepravilnosti so bile ugotovljene po zaporednih revizijah, ki so jih opravile službe Komisije za programski obdobji 2007–2013 in 2014–2020. Te revizije so se zaključile z znatnimi skupnimi zneski finančnih

popravkov, pa tudi z več preiskavami urada OLAF, na podlagi katerih so bila pripravljena finančna priporočila za izterjavo znatnih zneskov od Madžarske. Poleg tega razpoložljivi podatki kažejo na nenavadno visoke deleže naročil, oddanih v postopkih, v katerih je sodeloval samo en ponudnik, dodeljevanje naročil določenim podjetjem, ki postopoma pridobivajo velik del trga, ter resne pomanjkljivosti pri dodeljevanju okvirnih sporazumov. Poleg tega obstajajo pomisleki glede neuporabe pravil o javnem naročanju in nasprotju interesov za „sklade javnega interesa“ in subjekte, ki jih ti upravljajo, ter glede pomanjkanja preglednosti v zvezi z upravljanjem sredstev s strani navedenih skladov. Ta vprašanja in dejstvo, da se ponavljajo, kažejo na sistemsko nezmožnost, neuspešnost ali nepripravljenost madžarskih organov, da preprečijo odločitve, ki kršijo veljavno zakonodajo, kar zadeva javna naročila in nasprotja interesov, ter ustrezno obravnavajo tveganja korupcije. Pomenijo kršitev načela pravne države, zlasti načel pravne varnosti in prepovedi samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti, ter vzbujajo pomisleke glede delitve oblasti.

- (12) Drugič, obstajajo dodatna vprašanja v zvezi z omejitvami pri učinkovitem preiskovanju in pregonu domnevne kriminalne dejavnosti, organizacijo državnega tožilstva ter odsotnostjo delujočega in učinkovitega protikorupcijskega okvira. Zlasti ni učinkovitih pravnih sredstev s strani neodvisnega sodišča zoper odločitve tožilstva, da ne preiskuje ali preganja domnevne korupcije, goljufije in drugih kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije, ni zahteve po obrazložitvi, kadar se take zadeve dodelijo ali prerazporedijo, in ni pravil za preprečevanje samovoljnih odločitev v zvezi z njimi. Poleg tega ni celovite protikorupcijske strategije, ki bi zajemala najpomembnejša področja preprečevanja korupcije, premajhna je uporaba celotnega nabora preventivnih orodij za pomoč pri preiskovanju korupcije, zlasti primerov korupcije na visoki ravni, ter na splošno ni učinkovitega preprečevanja in zatiranja kaznivega dejanja goljufije in kaznivih dejanj korupcije. Ta vprašanja pomenijo kršitve načel pravne države, zlasti v zvezi s pravno varnostjo, prepovedjo samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti in učinkovitim sodnim varstvom.
- (13) Pripombe iz odgovorov Madžarske ne obravnavajo ustrezno ugotovitev iz uradnega obvestila in pisma o nameri. Natančneje, Madžarska ni predložila nobenih dokazov o nedavnih izboljšavah svojega sistema javnega naročanja (zlasti v zvezi s preglednostjo, intenzivnostjo konkurence in preverjanjem nasprotij interesov). Čeprav je po revizijah služb Komisije prišlo do nekaterih sprememb v madžarskem sistemu javnega naročanja, nič ne kaže, da bi te spremembe vplivale na raven konkurence na madžarskem trgu. Podatki, ki so na voljo Komisiji, kažejo ne le povečanje koncentracije dodelitev javnih naročil, ampak tudi povečanje verjetnosti, da naročilo dobijo akterji iz vladajoče madžarske stranke (v nadaljnjem besedilu: politično povezana podjetja). Komisija je naročila študijo, ki je zagotovila statistično empirično analizo več kot 270 000 javnih naročil med letoma 2005 in 2021⁵⁸. Opažanja iz študije so potrdile ugotovitve iz pregleda določenih podatkov o razpisih

⁵⁸ *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* (Študija o koncentraciji javnih naročil in morebitnih tveganjih goljufije, korupcije in nasprotja interesov v postopkih javnega naročanja na Madžarskem s poudarkom na javnih naročilih, ki jih financira EU – Empirična analiza madžarskih podatkov o javnem naročanju med letoma 2005 in 2021, Center za raziskave korupcije v Budimpešti).

v zvezi z naročili, oddanimi nekaterim podjetjem, opredeljenim kot podjetja s političnimi povezavami. Poleg tega je Komisija zbrala poročila medijev in deležnikov v sektorjih turizma, komunikacije in športa. Madžarska ni predložila nobenih dokazov o uporabi (niti uporabi v praksi) pravil o nasprotju interesov, ki so pomembna za zaščito proračuna Unije v zvezi s skladi javnega interesa.

- (14) Drugi postopki, določeni v zakonodaji Unije, Komisiji ne bi omogočili učinkovitejše zaščite proračuna Unije. Ugotovljene nepravilnosti, pomanjkljivosti in slabosti so zelo razširjene in prepletene, kar pomeni, da postopki, ki niso določeni v Uredbi (EU, Euratom) 2020/2092, ne morejo učinkoviteje obravnavati tveganj za proračun Unije. Čeprav se lahko uporabijo nekatera sredstva, ki so na voljo v okviru sektorskih pravil, kot so revizije, ki jih izvajajo službe Komisije, in finančni popravki za nepravilnosti, ki jih madžarski organi niso popravili, se ti ukrepi na splošno nanašajo na odhodke, ki so že bili prijavljeni Komisiji, pomanjkljivosti, ki se nadaljujejo že več let, pa kažejo, da finančni popravki ne zadostujejo za zaščito finančnih interesov Unije pred trenutnimi tveganji v prihodnosti.
- (15) V zvezi s spoštovanjem in spremljanjem omogočitvenih pogojev iz Uredbe (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta⁵⁹ je treba opozoriti, da je edina posledica neizpolnjevanja omogočitvenega pogoja iz člena 15(5) navedene uredbe ta, da Komisija zadevni državi članici ne povrne odhodkov v zvezi z operacijami, povezanimi s specifičnim ciljem. Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 določa širši nabor možnih ukrepov za zaščito proračuna Unije, vključno z začasno ustavitvijo odobritve enega ali več programov ter začasno ustavitvijo obveznosti v okviru deljenega upravljanja. Možni ukrepi na podlagi Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 se nanašajo tudi na predhodno financiranje, ki ni določeno v členu 15 Uredbe (EU) 2021/1060.
- (16) Kar zadeva postopke za ugotavljanje kršitev v zvezi z uporabo pravil o javnem naročanju in njihovo razlago, je v uvodni izjavi 17 Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 pojasnjeno, da je zakonodaja Unije, na katero se sklicuje člen 6(1) navedene uredbe, finančna in sektorska zakonodaja. Postopki za ugotavljanje kršitev ne temeljijo na zakonodajnem aktu, temveč neposredno na členu 258 PDEU. Te določbe primarne zakonodaje ni mogoče šteti za „zakonodajo Unije“ v smislu člena 6(1) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092.
- (17) Člen 22(1) Uredbe (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta⁶⁰ določa, da države članice pri izvajanju ukrepov v okviru Mehanizma za okrevanje in odpornost sprejmejo vse ustrezne ukrepe za zaščito finančnih interesov Unije. V skladu s členom 22(1) Uredbe (EU) 2021/241 so za skladnost s pravom Unije in nacionalnim pravom pri izvajanju teh ukrepov še vedno odgovorne države članice, Komisija pa lahko v skladu s členom 22(5) navedene uredbe naknadno sprejme popravne ukrepe v primeru goljufije, korupcije in nasprotij interesov, škodljivih za finančne interese Unije, ki jih država članica ni odpravila, ali resne kršitve obveznosti, ki izhajajo iz

⁵⁹ Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

⁶⁰ Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

sporazuma o posojilu ali sporazuma o financiranju. Še pomembneje pa je, da madžarski načrt za okrevanje in odpornost še ni zaključen, njegova vsebina in zmožnost zaščite finančnih interesov Unije pa sta odvisni od dejanskih ukrepov, ki jih bo vseboval, pa tudi od tega, kako bo Madžarska izvajala navedene ukrepe. Zato Komisija z uporabo določb Uredbe (EU) 2021/241 v tem primeru ne bi mogla učinkoviteje zaščititi proračuna Unije.

- (18) Glede na navedeno noben drug postopek v skladu s pravom Unije Komisiji ne bi omogočal učinkovitejše zaščite proračuna Unije kot postopek iz člena 6 Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092.
- (19) Morebitni učinek ugotovljenih kršitev na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije se šteje za posebej pomembnega, saj so te kršitve neločljivo povezane s postopkom, po katerem Madžarska uporablja sredstva Unije, saj vključujejo nepravilno delovanje javnih organov, ki odločajo o oddaji naročil, ki se financirajo iz proračuna Unije. Poleg navedenega se lahko vpliv šteje za še pomembnejšega, če so ugotovljene kršitve povezane z omejitvami in ovirami pri odkrivanju, preiskovanju in odpravljanju goljufij, ki so opredeljene kot dodatni razlogi, povezani s preiskavami, pregonom in protikorupcijskim okvirom.
- (20) Glede na naravo ugotovitev v zvezi z javnim naročanjem bi se morali ustrezni ukrepi, ki jih je treba sprejeti na podlagi Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 (v nadaljnjem besedilu: ustrezni ukrepi), nanašati na financiranje Unije, ki se večinoma izvaja z javnimi naročili. Revizije Komisije, v katerih so bili ugotovljeni pomanjkljivi in nepravilni postopki javnega naročanja, so zajemale področje kohezijske politike in kljub dejstvu, da je bil vpliv teh pomanjkljivosti in nepravilnosti na proračun EU finančno popravljen z uporabo pravil kohezijske politike, so te ugotovitve pokazale sistemsko nezmožnost, neuspešnost ali nepripravljenost madžarskih organov, da preprečijo odločitve, ki kršijo veljavno zakonodajo, kar zadeva javna naročila in nasprotja interesov, in da ustrezno obravnavajo tveganja korupcije.
- (21) Programi, ki jih je treba zaščititi z ustreznimi ukrepi, bi morali biti predvsem programi kohezijske politike za obdobje 2021–2027, ki se bodo po pričakovanjih izvajali predvsem z javnimi naročili na enak način, kot Madžarska izvaja enakovredne programe v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020. Ti programi so razširjeni operativni program za okolje in energijsko učinkovitost, razširjeni operativni program za integrirani promet in razširjeni operativni program za teritorialni razvoj in razvoj naselij (v nadaljnjem besedilu: zadevni programi). Kar zadeva zadevne programe, je stopnja izvajanja z javnimi naročili ocenjena na 85 % do 90 %.
- (22) Ustrezni ukrepi bi se morali nanašati tudi na ukrepe v okviru programov Unije, ki se izvajajo v okviru neposrednega in posrednega upravljanja, pri katerih so lahko skladi javnega interesa in subjekti, ki jih ti vzdržujejo, ki se štejejo za vladne subjekte v smislu členov 2(b) in 5(1)(a) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, upravičenci ali izvajalski subjekti. Kar zadeva ugotovljene kršitve v zvezi s skladi javnega interesa, bi moral biti ta ustrezen ukrep usmerjen v vse programe Unije, ki se izvajajo v okviru neposrednega in posrednega upravljanja.
- (23) V skladu z zahtevami glede sorazmernosti iz člena 5(3) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 bi bilo treba ustrezno raven ukrepov, ki jih je treba uporabiti, določiti z odstotkom, ki odraža posledično tveganje za proračun Unije.

- (24) Glede na resnost, pogostost in trajanje sistemskih kršitev, ugotovljenih pri javnem naročanju, se lahko finančno tveganje za dobro finančno poslovanje proračuna Unije šteje za zelo veliko in zato upravičuje ukrepe z zelo visoko stopnjo finančnega učinka.
- (25) V skladu s členom 6(6) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 je treba pri odločanju o ustreznosti ukrepov upoštevati prejete informacije in vse pripombe zadevne države članice kot tudi ustreznost morebitnih predlaganih popravni ukrepov. Zato bi bilo treba v oceno vključiti popravne ukrepe, ki jih je predlagala Madžarska.
- (26) Madžarska je v drugem odgovoru predložila 17 popravni ukrepov, ki jih je nato dopolnila z dopisom, ki ga je Komisiji predložila 13. septembra 2022. Madžarska meni, da ti ukrepi obravnavajo vsa vprašanja, ki jih je Komisija izpostavila v uradnem obvestilu (v nadaljnjem besedilu: predlagani popravni ukrepi). Ti popravni ukrepi so naslednji:
- (a) krepitev preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja nezakonnosti in nepravilnosti v zvezi z izvrševanjem sredstev Unije prek novoustanovljenega organa za integriteto;
 - (b) projektna skupina za boj proti korupciji;
 - (c) krepitev protikorupcijskega okvira;
 - (d) zagotavljanje preglednosti uporabe podpore Unije s strani fundacij za upravljanje premoženja v javnem interesu;
 - (e) uvedba posebnega postopka v primeru posebnih kaznivih dejanj, povezanih z izvajanjem javnih pooblastil ali upravljanjem javnega premoženja;
 - (f) krepitev revizijskih in kontrolnih mehanizmov, da se zagotovi ustrezna uporaba podpore EU;
 - (g) zmanjšanje deleža razpisnih postopkov z eno samo ponudbo, ki se financirajo iz sredstev Unije;
 - (h) zmanjšanje deleža razpisnih postopkov z eno samo ponudbo, ki se financirajo iz državnega proračuna;
 - (i) razvoj orodja za poročanje o postopkih z eno samo ponudbo za spremljanje javnih naročil, zaključenih z eno samo ponudbo, in poročanje o njih;
 - (j) razvoj elektronskega sistema javnih naročil za povečanje preglednosti;
 - (k) razvoj okvira za merjenje smotrnosti, ki ocenjuje učinkovitost in stroškovno učinkovitost javnih naročil;
 - (l) sprejetje akcijskega načrta za povečanje konkurence na področju javnih naročil;
 - (m) usposabljanje o praksah javnega naročanja za mikro, mala in srednja podjetja;
 - (n) vzpostavitev programa podpore za nadomestilo stroškov, povezanih s sodelovanjem mikro, malih in srednjih podjetij pri javnih naročilih;
 - (o) uporaba orodja Komisije za oceno tveganja ARACHNE;
 - (p) krepitev sodelovanja z uradom OLAF;
 - (q) sprejetje zakonodajnega akta, ki bo zagotovil večjo preglednost javne porabe.

- (27) Madžarska se je na splošno zavezala, da bo sprejela popravne ukrepe, predlagane v svojem drugem odgovoru, da bo brezpogojno obravnavala vprašanja iz uradnega obvestila, da bo te ukrepe in z njimi povezano zakonodajo ohranila v veljavi brez časovne omejitve ter da bo ustrezno izvrševala pravila iz uradnega obvestila.
- (28) Ker pa se težave, ugotovljene na Madžarskem, nanašajo tako na pravni okvir kot v veliki meri na upravne prakse, bo ocena ustreznosti popravni ukrepov, ki jih je Madžarska predlagala za doseg cilja odprave kršitev in/ali tveganj za finančne interese Unije, odvisna od analize podrobnosti o ukrepih ter pravilnega, celovitega in učinkovitega izvajanja vseh ključnih korakov izvajanja, kot je navedeno v ustreznih rokih, ki jih je Madžarska predložila 22. avgusta. V zvezi s tem mora Madžarska še vedno sprejeti ključne ukrepe za številne predlagane popravne ukrepe.
- (29) Madžarska se je zavezala, da bo ustanovila nov organ za integriteto, ki bo okrepil preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nezakonitosti in nepravilnosti v zvezi z izvrševanjem sredstev Unije. Madžarska je v predlagani popravni ukrep vključila več elementov, ki jih Komisija na tej stopnji pozitivno ocenjuje, zlasti glede: (i) namena in ciljev novega organa za integriteto, (ii) obsega njegovega mandata in (široke) pristojnosti, vključno s pooblastili javnim naročnikom, da začasno prekinejo razpise, pooblastili, da od upravnih preiskovalnih organov zahtevajo izvedbo preiskav, pooblastili za priporočanje izključitve določenih gospodarskih subjektov iz financiranja Unije; pravico zahtevati sodno revizijo vseh odločitev organov v zvezi s postopki javnega naročanja, ki vključujejo kakršno koli podporo Unije (in so lahko predmet sodne revizije) itd.; (iii) pravil o imenovanju upravnega odbora organa za integriteto in sodelovanju z „odborom za upravičenost“, katerih namen je zagotoviti, da bo organ za integriteto popolnoma neodvisen. Poleg tega se bo organ za integriteto zanašal na dejstva, ugotovljena s sodnimi odločbami, lahko se bo obrnil na sodišča, njegove odločitve pa bodo predmet sodnega nadzora. Zato se je Madžarska tudi zavezala, da bodo vsa sodišča na Madžarskem, ki obravnavajo civilne, upravne in kazenske zadeve, vključno s tistimi, ki so pomembne za zaščito finančnih interesov Unije, izpolnjevala zahteve glede neodvisnosti in nepristranskosti ter da bodo ustanovljena z zakonom v skladu s členom 19(1) Pogodbe o Evropski uniji in ustreznim pravnim redom EU. Predlagani popravni ukrep vključuje časovnico, v kateri so opisani prvi ključni izvedbeni koraki, od sklepa vlade, ki madžarski vladi nalaga, da do 30. septembra 2022 državni skupščini predloži osnutek zakonodaje za ustanovitev organa za integriteto (ta vladni sklep je bil sprejet 5. septembra 2022), do začetka dejavnosti organa za integriteto 19. novembra 2022.
- (30) Če bo organ za integriteto pravilno in ustrezno vzpostavljen, kot je predvideno v popravnem ukrepu, tj. na način, ki zagotavlja popolno neodvisnost in učinkovita pooblastila na terenu v zvezi z vsemi postopki, ki bi lahko dejansko ali potencialno vplivali na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali finančne interese Unije, bi lahko prispeval k povečanju ravni konkurence v postopkih javnega naročanja, pri čemer bi preprečeval ali zmanjševal tveganja nasprotja interesov ter splošneje povečal preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje goljufij, korupcije, nasprotja interesov in druge nepravilnosti v nasprotju s pravom Unije v madžarskem sistemu javnega naročanja v korist preudarnejše in učinkovitejše uporabe sredstev Unije. Vendar podrobnosti in ključni koraki tega predlaganega popravnega ukrepa še niso končani, med drugim zlasti o pooblastilih in orodjih organa za integriteto za učinkovito preverjanje prijav premoženjskega stanja.
- (31) Madžarska se je zavezala, da bo ustanovila projektno skupino za boj proti korupciji, ki bo obravnavala pomisleke Komisije, zlasti za zagotovitev polnega, strukturiranega

in učinkovitega sodelovanja nevladnih akterjev, dejavnih na področju boja proti korupciji, skupaj z vladnimi predstavniki. Poleg tega se Madžarska zavezuje, da se bo med pripravo osnutka zakonodaje obsežno posvetovala z nacionalnimi in mednarodnimi deležniki, vključno s Komisijo. Vendar podrobnosti in ključni koraki tega predlaganega popravnega ukrepa še niso končani.

- (32) Predlagani popravni ukrep za protikorupcijski okvir vključuje večino elementov, ki jih Komisija šteje za bistvene za zagotovitev učinkovitosti ukrepa, kot so sprejetje strategij za boj proti goljufijam in korupciji, ki zajemajo vse organe, vključene v izvrševanje sredstev Unije, predložitev stanja izvajanja srednjeročne nacionalne protikorupcijske strategije za obdobje 2020–2022, razširitev osebnega in stvarnega področja prijav premoženjskega stanja, pravila za povečanje preglednosti prijav premoženjskega stanja ter uvedba upravnih in kazenskih sankcij. Vendar podrobnosti in ključni koraki tega predlaganega popravnega ukrepa še niso končani. Zlasti bi morala biti navedena podatkovna zbirka javno dostopna. Poleg tega bi moral biti organ za integriteto v vseh primerih pooblaščen, da začne postopek preverjanja premoženja tudi na lastno pobudo.
- (33) Kar zadeva sklade javnega interesa, predlagani popravni ukrep načeloma lahko obravnava izpostavljena vprašanja, saj bo omogočil splošno in brezpogojno uporabo pravil o javnem naročanju za sklade javnega interesa in subjekte, ki jih ti vzdržujejo ali upravljajo (tj. vsi se bodo za namene pravil o javnem naročanju šteli za javne naročnike), in vzpostavil jasna pravila o nasprotju interesov za take subjekte in njihove člane upravnega odbora. Vendar podrobnosti in ključni koraki tega predlaganega popravnega ukrepa še niso končani.
- (34) Poleg tega se je Madžarska zavezala, da bo vzpostavila nov postopek sodnega nadzora, ki ima številne pozitivne elemente, kot so možnost, da pravni subjekti vložijo predlog za ta postopek, zajamčen privilegiran procesni položaj osebe, ki prijavi kaznivo dejanje, sklicevanje na dejstvo, da bo izključna pristojnost za obravnavo zadev v novem postopku dodeljena specializiranemu sodišču (tj. osrednjemu okrožnemu sodišču v Budi), sklicevanje na dejstvo, da bodo vsa sodišča in preiskovalni sodniki, vključeni v novi postopek, izpolnjevali člen 19 Pogodbe o Evropski uniji in ustreznim pravnim redom EU, ter razumen časovni okvir za postopek na splošno. Nenazadnje se je Madžarska zavezala, da bo postopek pregledala v razumnem roku. Predlagani popravni ukrep lahko odpravi omejitve, ki jih je ugotovila Komisija. Vendar podrobnosti in ključni koraki tega predlaganega popravnega ukrepa še niso končani.
- (35) Kar zadeva pomisleke glede zmožnosti Madžarske, da izboljša preverjanja nasprotij interesov v zvezi z uporabo sredstev Unije, lahko predlagani popravni ukrep za razširjeno uporabo vseh funkcij enotnega orodja za podatkovno rudarjenje in oceno tveganja, ki ga Komisija da na voljo državam članicam (tj. Arachne) za kakršno koli podporo Unije, načeloma obravnava pomisleke Komisije, če se pravilno izvaja. Poleg tega bi predlagani popravni ukrep za krepitev revizijskih in nadzornih mehanizmov za zagotovitev pravilne uporabe podpore Unije obravnaval tudi izražene pomisleke, če se bo pravilno in pravočasno izvajal, saj bo omogočil sprejetje določb za okrepitev pravil in postopkov za učinkovitejše preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nasprotja interesov pri uporabi sredstev Unije, vključno z učinkovitim nadzornim mehanizmom nad veljavnostjo izjav o nasprotju interesov. Vendar podrobnosti in ključni koraki teh predlaganih popravnih ukrepov še niso končani.

- (36) Poleg tega Komisija pozitivno ocenjuje predlagane popravne ukrepe za odpravo sistemskih nepravilnosti, pomanjkljivosti in slabosti pri javnem naročanju. Vendar se zdi, da določeni vidiki nekaterih ukrepov tej fazi še vedno niso dovolj podrobni, zato ključni koraki ukrepov še niso bili sprejeti. Zato jih ni mogoče šteti za dovolj ustrezne za obravnavo vprašanj, ki so se pojavila v postopku na podlagi Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092. Na podlagi tega je treba sprejeti ustrezne ukrepe v skladu s členom 4(1) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092.
- (37) Predlagani popravni ukrep o okrepitvi sodelovanja z uradom OLAF lahko odpravi omejitve, ki jih je ugotovila Komisija, saj se bo z njim imenoval pristojni nacionalni organ, ki bo uradu OLAF pomagal pri izvajanju pregledov na kraju samem na Madžarskem, kadar bo gospodarski subjekt, ki se pregleduje, zavrnil sodelovanje. Vključuje tudi odvračilne finančne sankcije, ki se naložijo, če gospodarski subjekt zavrne sodelovanje z uradom OLAF za namene pregledov na kraju samem in inšpekcij urada OLAF. Vendar podrobnosti in ključni koraki tega predlaganega popravnega ukrepa še niso končani.
- (38) Vsi predlagani popravni ukrepi skupaj bi načeloma lahko obravnavali vprašanja v zvezi s sistemskimi nepravilnostmi, pomanjkljivostmi in slabostmi pri javnem naročanju, tveganji nasprotij interesov in pomisleki glede „skladov javnega interesa“, pa tudi dodatnimi razlogi v zvezi s preiskavami, pregonom in protikorupcijskim okvirom, pod pogojem, da se vsi ukrepi pravilno in učinkovito izvajajo.
- (39) Vendar je treba še določiti podrobna izvedbena pravila za predlagane popravne ukrepe, zlasti kako bodo ključni elementi ukrepov preneseni v dejanska pravna besedila, ki jih je treba sprejeti za izvajanje popravnih ukrepov. Glede na to, da se več vprašanj, ugotovljenih na Madžarskem, ne nanaša le na spremembe pravnega okvira, temveč predvsem na konkretno izvajanje sprememb v praksi, pri čemer slednje zahteva daljši časovni okvir za doseganje konkretnih rezultatov, tveganje za proračun ostaja, dokler se ne izvedejo vsaj prvi ključni elementi nekaterih popravnih ukrepov na tej stopnji, kakor je določeno v časovnici za popravne ukrepe, ki jih je 22. avgusta predložila Madžarska. Do začetka veljavnosti ključnih zakonodajnih besedil, s katerimi bi se izvajali številni predlagani popravni ukrepi, in ob upoštevanju zgornje ocene ter možnosti, da se ukrepi morda ne bodo pravilno izvajali ali da bo njihova učinkovitost pri podrobnostih ukrepov oslABLJENA, razumna ocena stopnje tveganja za proračun Unije trenutno ustreza 65 % zadevnih programov, tj. 5 odstotnih točk manj od ocenjenega tveganja brez popravnih ukrepov.
- (40) Ker se raven 65 % zadevnih programov lahko šteje za razumen približek učinka ali resnih tveganj za proračun Unije, je ob upoštevanju predloženih popravnih ukrepov začasna ustavitev 65 % obveznosti v zadevnih programih sorazmeren ukrep.
- (41) [Alternativno besedilo, če Komisija v času sprejetja izvedbenega sklepa ne odobri opredeljenih programov: Glede na to, da zadevni programi še niso bili odobreni, je edini možni ustrezen ukrep, ki se lahko sprejme v skladu s členom 5(1)(b) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, začasna ustavitev odobritve enega ali več programov. V skladu z načelom sorazmernosti bi morala biti začasna ustavitev odobritve enega ali več programov sorazmerna s tveganjem za finančne interese Unije].
- (42) Kar zadeva ugotovljene kršitve v zvezi s skladi javnega interesa, lahko splošna izjema od pravil o nasprotju interesov in pomanjkanje preglednosti vplivata na proračun, ki ga ti skladi javnega interesa in kateri koli subjekt, ki ga ti vzdržujejo, izvajajo ali upravljajo. Madžarska se je v predlaganih popravnih ukrepih zavezala, da bo obravnavala vse pomisleke Komisije v zvezi s tem. Glede na ta vpliv in do

začetka veljavnosti ustrezne madžarske zakonodaje se lahko proračun Unije najbolj zaščiti s prepovedjo sklepanja novih pravnih obveznosti s katerim koli skladom javnega interesa in katerim koli subjektom, ki ga ti vzdržujejo, v okviru katerega koli programa v okviru neposrednega ali posrednega upravljanja.

- (43) V skladu s členom 5(2) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 ta sklep ne vpliva na obveznosti Madžarske glede izvajanja programov in skladov, ki jih zadeva Sklep, zlasti ne na njene obveznosti do končnih prejemnikov ali upravičencev, vključno z obveznostjo izvrševanja plačil na podlagi veljavnih sektorskih ali finančnih pravil. Madžarska mora Komisiji poročati o izpolnjevanju navedenih obveznosti vsake tri mesece od sprejetja tega sklepa.
- (44) Madžarska bi morala Komisijo redno obveščati o izvajanju popravnih ukrepov, h katerim se je zavezala –

SPREJELA NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

- (1) Izpolnjeni so pogoji iz člena 4(1) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 za sprejetje ustreznih ukrepov za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem.
- (2) Popravni ukrepi, ki jih je Madžarska predlagala na podlagi člena 6(5) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, niso v celoti ustrezni za obravnavo ugotovitev iz uradnega obvestila Komisije, poslanega Madžarski 27. aprila 2022.

Člen 2

- (1) Začasno se ustavi 65 % proračunskih obveznosti v okviru naslednjih operativnih programov kohezijske politike, in sicer:
 - (a) razširjeni operativni program za okolje in energijsko učinkovitost;
 - (b) razširjeni operativni program za integrirani promet;
 - (c) razširjeni operativni program za teritorialni razvoj in razvoj naselij.

Alternativno besedilo, če Komisija v času sprejetja izvedbenega sklepa Sveta ne odobri opredeljenih programov.

Odobritev naslednjih programov se začasno ustavi: razširjeni operativni program za okolje in energijsko učinkovitost in/ali razširjeni operativni program za integrirani promet in/ali razširjeni operativni program za teritorialni razvoj in razvoj naselij.

- (2) Kadar Komisija izvršuje proračun Unije z neposrednim ali posrednim upravljanjem v skladu s členom 62(1), točki (a) in (c), Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta⁶¹, se ne smejo sklepati nobene pravne obveznosti s katerim koli skladom javnega interesa, vzpostavljenim na podlagi madžarskega Zakona št. IX iz leta 2021, ali katerim koli subjektom, ki ga vzdržuje tak sklad javnega interesa.

⁶¹ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L 193, 30.7.2018, str. 1).

Člen 3

Madžarska do 19. novembra 2022 in nato vsake tri mesece obvesti Komisijo o izvajanju popravnih ukrepov, h katerim se je zavezala v svojem drugem odgovoru, vključno z dodatnimi zavezami iz dopisa z dne 13. septembra 2022.

Člen 4

Ta sklep je naslovljen na Madžarsko.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*