



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 13 декември 2022 г.
(OR. en)

14247/22

Междуетноститутуционално досие:
2022/0295(NLE)

FIN 1165
RESPR 36
CADREFIN 190
POLGEN 143

ЗАКОНОДАТЕЛНИ АКТОВЕ И ДРУГИ ПРАВНИ ИНСТРУМЕНТИ

Относно:	РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СЪВЕТА относно мерки за защита на бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава в Унгария
----------	--

РЕШЕНИЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ (ЕС) 2022/... НА СЪВЕТА

от ...

**относно мерки за защита на бюджета на Съюза
срещу нарушения на принципите на правовата държава в Унгария**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 г. относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза¹, и по-специално член 6, параграф 10 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

¹ ОВ L 433I, 22.12.2020 г., стр. 1

като има предвид, че:

- (1) На 24 ноември 2021 г. Комисията изпрати искане за информация до Унгария съгласно член 6, параграф 4 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092, на което унгарските органи отговориха на 27 януари 2022 г.
- (2) На 27 април 2022 г. Комисията изпрати писмено уведомление до Унгария съгласно член 6, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 (наричано по-нататък „уведомлението“). В уведомлението Комисията изрази своята загриженост и представи констатациите си по редица проблеми, свързани със системата за възлагане на обществени поръчки в Унгария, включително:
 - а) системните нередности, недостатъци и слабости в процедурите за възлагане на обществени поръчки;
 - б) високия процент на тръжни процедури с една-единствена оферта и ниската интензивност на конкуренцията при процедурите за възлагане на обществени поръчки;
 - в) проблемите, свързани с използването на рамкови споразумения;
 - г) откриването, предотвратяването и отстраняването на конфликти на интереси; и
 - д) проблемите, свързани с тръстове от обществен интерес.

- (3) Тези проблеми и тяхното повторение с течение на времето показват системна неспособност, неуспех или нежелание от страна на унгарските органи да предотвратяват решения, които са в нарушение на приложимото право по отношение на обществените поръчки и конфликтите на интереси, и по този начин да се справят по подходящ начин с рисковете от корупция. Те представляват нарушения на принципите на правовата държава, по-специално на принципите на правна сигурност и забрана на произвола на изпълнителната власт, и пораждат опасения относно разделението на властите.
- (4) В уведомлението Комисията изложи допълнителни основания и представи констатациите си по редица въпроси, свързани с разследването и наказателното преследване, както и с уредбата за борба с корупцията, включително ограниченията пред ефективното разследване и наказателно преследване на предполагаема престъпна дейност, организацията на прокуратурата и липсата на функционираща и ефективна рамка за борба с корупцията на практика. Тези проблеми представляват нарушения на принципите на правовата държава, по-специално по отношение на правната сигурност, забраната на произвола на изпълнителната власт и ефективната съдебна защита.
- (5) В уведомлението Комисията изложи фактическите елементи и конкретните основания, на които базира констатациите си, и също така поиска от Унгария да предостави определена информация и данни във връзка с тези фактически елементи и основания. В уведомлението Комисията предостави два месеца на унгарските органи, за да представят своето становище.

- (6) На 27 юни 2022 г. Унгария отговори на уведомлението („първи отговор“). С писма от 30 юни и 5 юли 2022 г. Унгария предостави допълнителна информация в допълнение към първия отговор. Освен това на 19 юли 2022 г. Унгария изпрати допълнително писмо, в което предложи редица коригиращи мерки в отговор на констатациите в уведомлението.
- (7) Комисията извърши оценка на становището, представено в първия отговор, и стигна до заключението, че то не смекчава нейните опасения и констатации, изложени в уведомлението. Освен това Комисията счете, че нито първият отговор, нито допълнителните писма от 30 юни и 5 юли 2022 г. съдържат подходящи коригиращи мерки, за които да е поет надлежен ангажимент в контекста на Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092. Поради късното представяне на писмото от 19 юли 2022 г., то не можеше да бъде взето предвид при оценката на първия отговор. Комисията обаче взе предвид цялата относима информация в посоченото писмо в хода на следващите стъпки от процедурата, предвидена в член 6 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092, в съответствие с принципа на лоялно сътрудничество с държавите членки.
- (8) В съответствие с член 6, параграф 7 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 на 20 юли 2022 г. Комисията изпрати писмо до Унгария (наричано по-нататък „писмо за намеренията“), за да информира държавата членка за своята оценка съгласно член 6, параграф 6 от посочения регламент и за мерките, които Комисията предвижда да предложи за приемане от Съвета съгласно член 6, параграф 9 от посочения регламент, при липсата на ангажимент от страна на Унгария за предприемане на подходящи коригиращи мерки. В писмото за намеренията Комисията даде възможност на Унгария да представи своето становище, по-специално относно пропорционалността на предвидените мерки.

- (9) Унгария отговори на писмото за намеренията на 22 август 2022 г. („втори отговор“), като представи своето становище относно констатациите на Комисията, процедурата и пропорционалността на мерките, посочени в писмото за намеренията. Въпреки че оспори констатациите на Комисията, Унгария предложи някои коригиращи мерки в отговор на опасенията, изтъкнати от Комисията. На 13 септември 2022 г. Унгария изпрати на Комисията писмо, което включваше пояснения и допълнителни ангажменти, свързани с предложените коригиращи мерки. Унгария счита, че коригиращите мерки, включително допълнителните ангажменти, предвидени в писмото от 13 септември 2022 г., предлагат цялостен отговор на опасенията на Комисията и поради това Комисията не е следвало да предлага каквито и да било мерки на Съвета.
- (10) Тъй като е счела, че условията за прилагане на Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 са изпълнени, на 18 септември 2022 г. Комисията прие предложение за решение за изпълнение на Съвета относно мерки за защита на бюджета на Съюза срещу нарушения на принципите на правовата държава в Унгария (наричано по-нататък „предложението на Комисията“).

- (11) Според констатациите, посочени в предложението на Комисията, на първо място са налице сериозни системни нередности, недостатъци и слабости в процедурите за възлагане на обществени поръчки в Унгария. Такива нередности бяха открити след последователни одити на службите на Комисията, проведени както за програмния период 2007—2013 г., така и за програмния период 2014—2020 г. Тези одити бяха приключени със значителни общи суми на финансовите корекции, както и с няколко разследвания на Европейската служба за борба с измамите (OLAF), които доведоха до финансови препоръки за възстановяването на значителни суми от страна на Унгария. Освен това наличните данни показват, че е имало необичайно високи проценти на поръчките, възложени вследствие на процедури с участието на един-единствен оферент; възлагане на поръчки на конкретни дружества, които постепенно придобиват големи пазарни дялове; както и сериозни недостатъци при сключването на рамкови споразумения. Освен това съществуват опасения относно неприлагането на правилата за обществените поръчки и конфликтите на интереси по отношение на „тръстовете в обществен интерес“ и субектите, управлявани от тях, както и относно липсата на прозрачност по отношение на управлението на средствата от тези тръстове. Тези проблеми и тяхната повторемост с течение на времето показват системна неспособност, неуспех или нежелание от страна на унгарските органи да предотвратяват решения, които са в нарушение на приложимото право, по отношение на обществените поръчки и конфликтите на интереси, и по този начин да се справят по подходящ начин с рисковете от корупция. Те представляват нарушения на принципите на правовата държава, по-специално на принципите на правната сигурност и забраната на произвол от страна на органите на изпълнителната власт, и създават опасения във връзка с разделението на властите.

- (12) Второ, съществуват допълнителни проблеми по отношение на ограниченията на ефективното разследване и наказателното преследване на предполагаема престъпна дейност, организацията на националните прокуратури и липсата на функционираща и ефективна уредба за борба с корупцията. По-специално, липсва ефективна съдебна защита чрез независим съд срещу решенията на прокуратурата да не се разследват или преследват предполагаеми случаи на корупция, измами и други престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, липсва изискване за посочване на мотиви при възлагане или преразпределяне на такива дела и няма правила за предотвратяване на произволни решения в това отношение. Освен това е установена липса на всеобхватна стратегия за борба с корупцията, която да обхваща най-значимите области за предотвратяване на корупцията, недостатъчно използване на пълния набор от превантивни инструменти, спомагащи за разследването на корупцията, и по-конкретно на случаите на корупция по високите етажи на властта, както и цялостна липса на ефективно предотвратяване и възпиране на престъпните измами и корупционните престъпления. Тези проблеми представляват нарушения на принципите на правовата държава, по-специално по отношение на правната сигурност, забраната на произвол от страна на органите на изпълнителната власт и ефективната съдебна защита.

- (13) Според Комисията становището, представено в отговорите на Унгария, не дава адекватен отговор на констатациите, изложени в уведомлението и писмото за намеренията. По-специално в отговорите не са представени доказателства за неотдавнашните подобрения, направени от Унгария в нейната система за възлагане на обществени поръчки (по отношение на прозрачността, интензивността на конкуренцията и проверките за конфликт на интереси). Въпреки че след одитите на службите на Комисията са настъпили някои промени в унгарската система за обществени поръчки, няма признаци, че тези промени са оказали въздействие върху равнището на конкуренцията на пазара в Унгария. Данните, с които разполага Комисията, показват не само увеличаване на концентрацията на възлагането на обществени поръчки, но и увеличаване на вероятността те да бъдат възложени на участници от управляващата партия в Унгария. Комисията възложи провеждането на проучване, което предостави статистически емпиричен анализ на над 270 000 договора за обществени поръчки в Унгария за периода 2005—2021 г. Наблюденията, посочени в проучването, бяха потвърдени от констатациите от проверката на някои данни от тръжните процедури по отношение на поръчките, възложени на някои от дружествата, определени като дружества с политически връзки. Освен това Комисията събра доклади от медиите и от заинтересованите страни в секторите на туризма, далекосъобщенията и спорта. Унгария не представи доказателства за приложимостта (нито за прилагането на практика) на правилата за конфликт на интереси, които са от значение за защитата на бюджета на Съюза във връзка с тръстовете в обществен интерес.

- (14) Установените нередности, недостатъци и слабости са широко разпространени и взаимосвързани, което означава, че процедури, различни от предвидените в Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092, не могат да предложат по-ефективни решения във връзка с рисковете за бюджета на Съюза. Въпреки че може да се използват някои налични средства съгласно секторните правила, като например одити, извършвани от службите на Комисията, и финансови корекции за нередности, които не са коригирани от унгарските органи, тези мерки обикновено се отнасят до разходи, които вече са декларирани пред Комисията, а продължаващото наличие на недостатъците в продължение на много години показва, че финансовите корекции не са достатъчни за защита на финансовите интереси на Съюза от настоящи или бъдещи рискове.

- (15) По отношение на спазването и мониторинга на отключващите условия, залегнали в Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета¹, следва да се отбележи, че единствената последица от неизпълнението на отключващо условие, посочена в член 15, параграф 5 от посочения регламент, е, че Комисията няма да възстанови на въпросната държава членка разходите по операции, свързани със специфичната цел. С Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 се предоставя по-широк набор от възможни мерки за защита на бюджета на Съюза, включително спиране на одобрението на една или повече програми, както и спиране на бюджетните кредити за поетите задължения при споделено управление. Възможните мерки съгласно Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 се отнасят и до предварителното финансиране, което не е предвидено в член 15 от Регламент (ЕС) 2021/1060.

¹ Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 159).

- (16) Що се отнася до прилагането на правилата за обществените поръчки и тяхното тълкуване, в съображение 17 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 се пояснява, че законодателството на Съюза, посочено в член 6, параграф 1 от същия регламент, е финансово и специфично за сектора. Производствата за установяване на нарушение не се основават на законодателен акт, а пряко на член 258 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Тази разпоредба от първичното право не може да се счита за „законодателство на Съюза“ по смисъла на член 6, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092.
- (17) В член 22, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета¹ се предвижда, че държавите членки трябва да предприемат всички подходящи мерки за защита на финансовите интереси на Съюза, когато прилагат мерките по Механизма за възстановяване и устойчивост. С цел да се гарантира спазването на член 22 от посочения регламент, на 30 ноември 2022 г. Комисията представи предложение за решение за изпълнение на Съвета за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Унгария, което съдържа ключовите етапи, включващи ангажиментите, поети от Унгария съгласно коригиращите мерки, договорени с Комисията в рамките на настоящата процедура.

¹ Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17).

Основната отговорност за спазване на правото на Съюза и националното право при прилагането на мерките по Механизма за възстановяване и устойчивост се носи от държавите членки в съответствие с член 22, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241, докато в съответствие с член 22, параграф 5 от посочения регламент Комисията може да предприема коригиращи мерки в случаи на измама, корупция и конфликти на интереси, засягащи финансовите интереси на Съюза, които не са били коригирани от държавата членка, или в случай на тежко нарушение на задължение, произтичащо от споразумението за заем или споразумението за финансиране. Освен това ключовите етапи са условия, които трябва да бъдат изпълнени, за да може Унгария да подава искания за бъдещи плащания по плана за възстановяване и устойчивост. Сами по себе си те не са в състояние да защитят финансовите интереси на Съюза във връзка с нарушения на принципите на правовата държава, които вече засягат или рискуват да засегнат изпълнението в Унгария на други разходни програми, финансирани от бюджета на Съюза, по достатъчно пряк начин. Поради това в този случай прилагането на разпоредбите на Регламент (ЕС) 2021/241 не би позволило на Комисията да защити по-ефективно бюджета на Съюза.

- (18) С оглед на гореизложеното никоя друга процедура съгласно правото на Съюза не би позволила на Комисията да защити бюджета на Съюза по-ефективно от процедурата, предвидена в член 6 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092.

- (19) Потенциалното въздействие на установените нарушения върху доброто финансово управление на бюджета на Съюза или върху защитата на финансовите интереси на Съюза се счита за особено значително, като се има предвид, че тези нарушения са неразривно свързани с процеса на използване от Унгария на средствата от Съюза, тъй като посочените нарушения се състоят в неправилно функциониране на публичните органи, които вземат решения относно възлагането на поръчки, финансирани от бюджета на Съюза. Освен това, ако установените нарушения се съчетаят с ограниченията и пречките при откриването, разследването и отстраняването на измами, установени като допълнителни мотиви, свързани с разследването, наказателното преследване и уредбата за борба с корупцията, въздействието може да се счита за още по-значително.
- (20) Като се има предвид естеството на констатациите във връзка с обществените поръчки, подходящите мерки, които трябва да бъдат приети съгласно член 4, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 (наричани по-нататък „подходящи мерки“), следва да се отнасят до финансирането от Съюза, което се изпълнява главно чрез обществени поръчки. Одитите на Комисията, при които бяха установени процедури за възлагане на обществени поръчки с недостатъци и нередности, обхващаха областта на политиката на сближаване и въпреки факта, че въздействието на тези недостатъци и нередности върху бюджета на Съюза е било финансово коригирано при прилагането на правилата на политиката на сближаване, това показва системна неспособност, неуспех или нежелание от страна на унгарските органи да предотвратяват решения, които са в нарушение на приложимото право по отношение на обществените поръчки и конфликтите на интереси, и по този начин да се справят по подходящ начин с рисковете от корупция.

- (21) Програмите, които трябва да бъдат защитени чрез подходящите мерки, следва приоритетно да бъдат програмите по политиката на сближаване за периода 2021—2027 г., които се очаква да бъдат изпълнени главно чрез обществени поръчки по аналогия с начина, по който Унгария е изпълнила еквивалентните програми по многогодишната финансова рамка за периода 2014—2020 г. Тези програми са оперативна програма „Околна среда и енергийна ефективност плюс“, оперативна програма „Интегриран транспорт плюс“ и оперативна програма „Териториално и селищно устройство плюс“ (наричани по-нататък „засегнатите програми“). Що се отнася до засегнатите програми, степента на изпълнение чрез обществени поръчки се оценява на 85 % — 90 %.
- (22) Подходящите мерки следва да се отнасят и до действия по програми на Съюза, изпълнявани при пряко и непряко управление, за които тръстовете в обществен интерес и субектите, поддържани от тях, които се считат за държавни органи (държавни субекти) по смисъла на член 2, буква б) и член 5, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092, могат да бъдат бенефициери или изпълнителни субекти. По отношение на установените нарушения, свързани с тръстовете в обществен интерес, всички програми на Съюза, изпълнявани при пряко и непряко управление, следва да бъдат обект на подходящите мерки.
- (23) В съответствие с изискванията за пропорционалност, посочени в член 5, параграф 3 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092, подходящото равнище на мерките, които трябва да се прилагат, следва да се определи чрез процент, който отразява произтичащия от това риск за бюджета на Съюза.

- (24) С оглед на тежестта, честотата и продължителността на системните нарушения, установени при възлагането на обществени поръчки, финансовият риск за доброто финансово управление на бюджета на Съюза може да се счита за много голям и следователно оправдава мерки с много висока степен на финансово въздействие.
- (25) В съответствие с член 6, параграф 6 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 при вземането на решение относно подходящите мерки трябва да бъдат взети предвид получената информация и евентуалното становище, представено от съответната държава членка, както и адекватността на предложените коригиращи мерки. Поради това коригиращите мерки, предложени от Унгария, следва да бъдат включени в оценката.
- (26) Във втория си отговор Унгария представи 17 коригиращи мерки, ангажиментите по които бяха допълнени с писмо, изпратено на Комисията на 13 септември 2022 г. По мнението на Унгария те ще предложат решение на всички проблеми, изложени от Комисията в уведомлението. Предложените коригиращи мерки са:
- а) засилване на предотвратяването, откриването и коригирането на незаконосъобразности и нередности, свързани с усвояването на средства от Съюза, чрез новосъздаден Орган по интегритета;
 - б) работна група за борба с корупцията;

- в) укрепване на уредбата за борба с корупцията;
- г) осигуряване на прозрачност при използването на подкрепата от Съюза от фондации за управление на активи в обществен интерес;
- д) въвеждане на специална процедура в случай на специфични престъпления, свързани с упражняването на публична власт или управлението на публична собственост;
- е) укрепване на механизмите за одит и контрол, за да се гарантира правилното използване на подкрепата от ЕС;
- ж) намаляване на дела на тръжните процедури с една оферта, финансирани със средства от Съюза;
- з) намаляване на дела на тръжните процедури с една оферта, финансирани със средства от националния бюджет;
- и) разработване на инструмент за докладване при процедури с една оферта с цел наблюдение и докладване за процедури за обществени поръчки, приключени с една оферта;
- й) разработване на електронна система за възлагане на обществени поръчки с цел повишаване на прозрачността;
- к) разработване на рамка за измерване на резултатите от изпълнението, оценяваща ефикасността и икономическата ефективност на обществените поръчки;

- л) приемане на план за действие за повишаване на равнището на конкуренция при обществените поръчки;
- м) осигуряване на обучение за микро-, малки и средни предприятия относно практиките в областта на обществените поръчки;
- н) създаване на схема за подпомагане с цел компенсиране на разходите, свързани с участието в обществени поръчки, на микро-, малки и средни предприятия;
- о) прилагане на ARACHNE, инструмента на Комисията за измерване на риска;
- п) засилване на сътрудничеството с OLAF; и
- р) приемане на законодателен акт, гарантиращ по-голяма прозрачност на публичните разходи.

(27) В тринадесет коригиращи мерки се определят ключови стъпки в изпълнението, които да бъдат изпълнени до 19 ноември 2022 г. Унгария се ангажира да информира Комисията до 19 ноември 2022 г. и на всеки три месеца след това за изпълнението на коригиращите мерки, включително допълнителните ангажименти, съдържащи се в писмото от 13 септември 2022 г. Комисията посочи, че за четири от коригиращите мерки, а именно коригиращи мерки з) и л) — н), няма непосредствени ключови стъпки в изпълнението, тъй като те изискват по-дълъг период на изпълнение, и че ще наблюдава тяхното изпълнение като част от осъществявания от нея мониторинг върху всички коригиращи мерки въз основа на тримесечното докладване, за което Унгария пое ангажимент с писмото си от 19 ноември 2022 г., до 31 декември 2028 г.

- (28) Като цяло Унгария се ангажира да предприеме коригиращите мерки, предложени във втория ѝ отговор, за да реши безусловно изложените в уведомлението проблеми, както и да запази безсрочно тези мерки и свързаното с тях законодателство и да приложи надлежно установените в законодателството правила.
- (29) Както е пояснено в обяснителния меморандум, придружаващ предложението на Комисията, Комисията счете, че с помощта на предложените коригиращи мерки, взети заедно, по принцип биха могли да се разрешат проблемите във връзка със системните нередности, недостатъци и слабости при обществените поръчки, рисковете от конфликт на интереси и опасенията по отношение на тръстовете в обществен интерес, както и във връзка с допълнителните мотиви относно разследването, наказателното преследване и уредбата за борба с корупцията, при условие че всички мерки бъдат правилно и действително изпълнени.

- (30) Наред с това обаче Комисията добави, че подробните правила за изпълнение на предложените коригиращи мерки все още предстои да бъдат определени, и по-специално по какъв начин ключовите елементи на мерките ще бъдат въведени в действителните правни текстове, които трябва да бъдат приети за изпълнението на тези коригиращи мерки. Като се има предвид, че някои от проблемите, установени в Унгария, са свързани не само с промени в нормативната уредба, а по-скоро с конкретното практическо прилагане на промените, за което са нужни по-дълги срокове за получаването на конкретни резултати, рискът за бюджета на Съюза остава, докато не бъдат изпълнени поне ключовите елементи на някои от коригиращите мерки към момента на предложението на Комисията, както е посочено в графика за коригиращите мерки, представен от Унгария във втория ѝ отговор. В очакване на влизането в сила на основните законодателни текстове, с които ще бъдат въведени голяма част от предложените коригиращи мерки, и с оглед на оценката, съдържаща се в обяснителния меморандум, придружаващ предложението на Комисията, както и с оглед на възможността мерките да не бъдат изпълнявани правилно или ефективността им да бъде отслабена поради някои подробности в тях, Комисията изчисли, че равнището на риска за бюджета на Съюза се оценява на 65 % от съответната програма, т.е. с 5 процентни пункта по-малко от оценения риск при липса на коригиращи мерки. Поради това тя предложи на Съвета да приеме подходящи мерки съгласно член 6, параграф 9 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092.

- (31) Като се има предвид, че Унгария се е ангажирала да предприеме коригиращи мерки за справяне със ситуацията в съответствие с подробен график и че Комисията е счела, че предложените коригиращи мерки, взети заедно, ако бъдат правилно определени и приложени в съответствие с подробния график, по принцип биха могли да разрешат проблемите, на 13 октомври 2022 г. след отправено от Унгария искане Съветът реши, че са налице извънредни обстоятелства съгласно член 6, параграф 10 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092, достатъчни, за да обосноват удължаване на срока за приемане на решението за изпълнение с още два месеца, така че на Комисията и на Съвета да се предостави достатъчно време за оценка на приемането и ефективното изпълнение на коригиращите мерки предвид големия им брой и техническата им сложност.
- (32) За да спази сроковете, определени в ключовите стъпки в изпълнението, от края на септември до началото на октомври 2022 г. Унгария пристъпи към приемането на няколко законодателни акта. Бяха необходими допълнителни интензивни дискусии между унгарските органи и службите на Комисията, в опит да се гарантира, че тези законодателни актове ще бъдат изцяло приведени в съответствие с коригиращите мерки и че ще бъдат ефективни. В резултат на тези дискусии на 15 ноември 2022 г. унгарското правителство представи в Народното събрание т.нар. „законодателен пакет“, съдържащ редица предложения за изменения на правните текстове, които бяха приети в края на септември и началото на октомври 2022 г.

„Законодателният пакет“ се състои от два законопроекта – единият (Т/2033) за приемане по обикновената процедура, като окончателното гласуване по него се проведе на 22 ноември 2022 г., а другият (Т/2032) за приемане по процедурата, приложима за основните закони (изискваща мнозинство от две трети), като окончателното гласуване по него се проведе на 7 декември 2022 г. Народното събрание прие и двата закона. С писма, изпратени на Комисията на 19 ноември, 26 ноември, 6 декември и 7 декември 2022 г. Унгария уведоми Комисията за предприетите действия за изпълнение на поетите по-рано ангажменти.

- (33) На 30 ноември 2022 г. Комисията публикува съобщение относно коригиращите мерки, нотифицирани от Унгария, като предостави на Съвета оценка на адекватността на коригиращите мерки, приети от Унгария до 19 ноември 2022 г. По искане на Съвета от 6 декември 2022 г., на 9 декември 2022 г. Комисията представи актуализирана оценка относно допълнителните мерки, предприети от Унгария до 7 декември 2022 г. Съобщението на Комисията от 30 ноември 2022 г. и актуализираната оценка от 9 декември 2022 г. заедно с обяснителния меморандум, придружаващ предложението на Комисията, представляват основата за обсъжданията в Съвета.

- а) Засилване на предотвратяването, откриването и коригирането на незаконосъобразности и нередности, свързани с усвояването на средства от Съюза, чрез новосъздаден Орган по интегритета**
- (34) Унгария се ангажира да създаде нов орган по интегритета с цел засилване на предотвратяването, откриването и отстраняването на измами, конфликт на интереси и корупция, както и на други незаконосъобразности и нередности при изпълнението на финансовата подкрепа от Съюза. Създаването на Органа по интегритета, който е нов орган за Унгария, е хоризонтална мярка, насочена към отстраняване на системните нарушения на принципите на правовата държава в областта на обществените поръчки, засягащи финансовите интереси на Съюза. Следователно това е една от основните коригиращи мерки, предложени от Унгария в отговор на изразените от Комисията опасения.

- (35) Унгария включи в предложената коригираща мярка редица елементи, които бяха оценени положително по време на представяне на предложението на Комисията, по-специално елементите, отнасящи се до: i) предназначението и целите на новия Орган по интегритета, ii) обхвата на неговия мандат и широките му правомощия, включително правомощия да разпорежда на възлагащите органи да спрат тържни процедури, правомощия да изисква от административните разследващи органи извършване на разследвания, правомощия да отправя препоръки за изключване на определени икономически оператори от финансирането от Съюза; правото да иска съдебен контрол на всички решения на властите във връзка с процедури за възлагане на обществени поръчки, които включват подкрепа от Съюза (и които могат да бъдат предмет на съдебен контрол) и т.н.; iii) правилата за назначаване на управителния съвет на Органа по интегритета и за участието на „комисия по допустимостта“, чието предназначение е да се гарантира, че Органът по интегритета ще бъде изцяло независим. Освен това Унгария пое ангажимент Органът по интегритета да се опира на факти, установени със съдебни решения, и да може да сезира съдилищата, а решенията му да подлежат на съдебен контрол.

По тази причина Унгария е поела също така ангажимент всички съдилища в страната, които разглеждат граждански, административни и наказателни дела, включително дела, които са от значение за защитата на финансовите интереси на Съюза, да спазват изискванията за независимост и безпристрастност и изискването да бъдат учредени със закон в съответствие с член 19, параграф 1 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и относимите достижения на правото на Съюза. Унгария се ангажира още да предприеме до 19 ноември 2022 г. ключови стъпки в изпълнението във връзка със създаването на Органа по интегритета. След внасянето на предложението на Комисията, на 4 октомври 2022 г. Унгария прие закона за създаване на Орган по интегритета (Закон XXVII от 2022 г. относно контрола върху използването на средствата от бюджета на Европейския съюз, наричан по-нататък „Закон за Органа по интегритета“), който влезе в сила на 11 октомври 2022 г. Допълнителни изменения на Закона за Органа по интегритета бяха въведени като част от двата законопроекта, съставляващи „законодателния пакет“, който бе внесен в Народното събрание на 15 ноември 2022 г. и гласуван на 22 ноември 2022 г. и на 7 декември 2022 г. Както се изисква в коригиращата мярка, Унгария се консултира със Съвета на Европа и с ОИСР в процеса, водещ до приемането на Закона за Органа по интегритета, и взе предвид някои препоръки. Успоредно със законодателните процедури, на 23 септември 2022 г. унгарските органи започнаха процедура за подбор и назначаване на членове на комисията по допустимостта, а след това, на 14 октомври 2022 г., на членове на управителния съвет на Органа по интегритета, като назначаването на членовете приключи на 4 ноември 2022 г. Органът по интегритета проведе първото си официално заседание на 18 ноември 2022 г.

- (36) Както обаче Комисията констатира в своето съобщение от 30 ноември 2022 г. и потвърди на 9 декември 2022 г. след задълбочена оценка, регулаторната рамка за Органа по интегритета, установена в Закона за Органа по интегритета, не изпълнява някои ангажменти, поети съгласно коригиращата мярка, поради което тази мярка не може да се счита за напълно ефективна и адекватна съгласно Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092. Слабостите, рисковете и недостатъците на коригиращата мярка, които застрашават ефективността и независимостта на Органа по интегритета и способността му да предприема действия във връзка с констатациите на Комисията, са по-специално следните: i) липса на ясно правило, в което да се посочва, че Органът по интегритета ще запази компетентността си след оттеглянето на даден проект от финансиране от Съюза; ii) слабости на системата за съдебен контрол на решенията на възлагащите органи, които не следват препоръките на Органа по интегритета; iii) слабости на процедурата по освобождаване от длъжност; iv) преки, вместо надзорни, правомощия на Органа по интегритета по отношение на различните групи декларатори и липсата на прехвърляне на правомощия на Органа по интегритета за проверка на декларациите за имуществено състояние на членовете на правителството; v) ограничен обхват, свързан с невключването на всички „високорискови длъжностни лица“ в обхвата на правомощията на Органа по интегритета за проверка във връзка с декларациите за имуществено състояние. Съветът смята, че поради тези причини, изложени по-подробно в съобщението на Комисията, установените слабости, и по-специално онези, които ограничават правомощията на Органа по интегритета, са толкова тежки, че сериозно подкопават способността на Органа по интегритета да отстранява системните нарушения на принципите на правовата държава по отношение на обществените поръчки, засягащи финансовите интереси на Съюза.

б) Работна група за борба с корупцията

- (37) Унгария се ангажира да създаде работна група за борба с корупцията със задачата, наред с другото, да разгледа съществуващите мерки за борба с корупцията и да изготви предложения за подобряване на предотвратяването, откриването, разследването, наказателното преследване и санкционирането на корупционни практики. Основен елемент на коригиращата мярка беше пълното, структурирано и ефективно участие на неправителствени участници, работещи в областта на борбата с корупцията, наред с представители на правителството. Освен това Унгария пое ангажимент да проведе обширни консултации със заинтересовани лица на национално и международно равнище, включително и с Комисията, по време на подготовката на законопроектите. Унгария се ангажира да предприеме ключови стъпки в изпълнението, за да въведе до 30 септември 2022 г. регулаторната рамка за новата работна група за борба с корупцията. В съответствие с коригиращата мярка относимите разпоредби на Закона за Органа по интегритета предвиждат, че 50 % от членовете на новата работна група за борба с корупцията трябва да бъдат представители на неправителствени участници и да се избират въз основа на открит, прозрачен и недискриминационен процес на подбор с обективни критерии, свързани с експертния опит и заслугите. След представянето на предложението на Комисията Унгария проведе консултации с ОИСР и Съвета на Европа и регламентира създаването на новата работна група за борба с корупцията в рамките на Закона за Органа по интегритета. Новата работна група за борба с корупцията беше окончателно създадена на 1 декември 2022 г.

- (38) С оглед на тези развития и въз основа на оценката на Комисията Съветът смята, че Унгария е предприела съответните ключови стъпки в изпълнението и че регулаторната рамка за новата работна група за борба с корупцията, установена в Закона за Органа по интегритета, изпълнява ангажиментите, предвидени в коригиращата мярка.

в) Укрепване на уредбата за борба с корупцията

- (39) Унгария се ангажира да приеме до 30 септември 2022 г. стратегии за борба с измамите и корупцията, в които да бъдат определени задачите на субектите, участващи в изпълнението на финансова подкрепа от Съюза, във връзка с предотвратяването, откриването и отстраняването на измами, конфликти на интереси и корупция. Освен това Унгария се ангажира да разшири персоналния и материалния обхват на декларациите за имуществено състояние, считано от 1 ноември 2022 г. Тази коригираща мярка има хоризонтален и системен характер с цел борба с корупцията и гарантиране на прозрачност в политическата сфера. Следователно това е една от основните коригиращи мерки, предложени от Унгария.

- (40) След представянето на предложението на Комисията Унгария предприе редица действия за изпълнение на ключовите стъпки по тази коригираща мярка. На 30 септември 2022 г. Унгария прие стратегията за борба с измамите и корупцията за програмния период 2021—2027 г. и за изпълнение на Плана за възстановяване и устойчивост (Решение на правителството 1470/2022). Впоследствие стратегията беше изменена и на 15 ноември 2022 г. беше приет и публикуван нов вариант (Решение на правителството 1540/2022). На 25 октомври 2022 г. Народното събрание прие „Закона за декларациите за имуществено състояние“ (Закон XXXI от 2022 г.), който влезе в сила на 1 ноември 2022 г. с някои изключения. На 15 ноември 2022 г. Унгария внесе в Народното събрание законопроект за изменение на „Закона за декларациите за имуществено състояние“ като част от „законодателния пакет“, приет на 7 декември 2022 г.

- (41) Що се отнася до стратегиите за борба с измамите и корупцията, в съобщението си от 30 ноември 2022 г. Комисията направи констатацията, че въпреки забавянето по отношение на договорения краен срок поради приемането на измененията, Унгария все пак е изпълнила ангажиментите, предвидени в коригиращата мярка. Що се отнася до декларациите за имуществено състояние, Комисията констатира, че в съответствие с коригиращата мярка Законът за декларациите за имуществено състояние разширява персоналния обхват на тези декларации, така че да се включат лицата, заемащи висши политически длъжности, и членовете на Народното събрание, както и техните роднини, живеещи в едно домакинство с тях. Със закона се разширява и материалният обхват на декларациите за имуществено състояние, за да се включат всички относими активи. Според оценката на Комисията обаче продължават да съществуват значителни слабости, рискове и недостатъци в създадената от Унгария регулаторна рамка за деклариране на имущественото състояние, и по-специално: i) липса на яснота и правна сигурност по отношение на задълженията за оповестяване на недвижимо имущество, включително имущество извън юрисдикцията на Унгария; ii) липса на яснота по отношение на персоналния, материалния и времевия обхват на декларирането на имущественото състояние, доходите и икономическите интереси на някои лица на ръководни длъжности, длъжностни лица и членовете на Народното събрание, както и на техните съпрузи(ги) или лицата, с които живеят в съжителство, и детето/децата, живеещи в едно домакинство с тях; iii) липса на изрично упоменаване в Закона за декларациите за имуществено състояние на създаването на система за подаване на декларации за имуществено състояние по електронен път в цифров формат, които да се съхраняват в публична база данни, в която да може да се извършва търсене без такса или необходимост от регистрация. Съветът смята, че поради тези причини, изложени по-подробно в съобщението на Комисията, установените слабости създават евентуални празноти в законодателството и вследствие на това подкопават ефективността на коригиращата мярка.

г) **Осигуряване на прозрачност при използването на подкрепата от Съюза от фондации за управление на активи в обществен интерес**

- (42) Унгария се ангажира да гарантира прозрачност при използването на подкрепата от Съюза от фондации за управление на активи в обществен интерес, като измени съответната регулаторна рамка до 30 септември 2022 г. След внасянето на предложението на Комисията, Народното събрание прие законодателен акт за изменение на някои закони, отнасящи се до фондацииите за управление на активи в обществен интерес, извършващи дейност от обществен интерес, Националната данъчна и митническа администрация и проверките на Европейската служба за борба с измамите във връзка с контрола върху използването на средствата от бюджета на Европейския съюз (Закон XXIX от 2022 г.), като този закон влезе в сила на 13 октомври 2022 г.

- (43) В съответствие с коригиращата мярка, със Закон XXIX от 2022 г. бяха въведени изменения, с които бе разширен обхватът на правилата относно обществените поръчки и конфликта на интереси, за да бъдат включени и фондациите за управление на активи в обществен интерес, извършващи дейност от обществен интерес. Регулаторната рамка обаче все още не възпрепятства високопоставени длъжностни лица, включително висши политически ръководители от Народното събрание и автономните органи на Унгария, да участват в управителните съвети на фондации за управление на активи в обществен интерес, както беше многократно поискано от Комисията. Освен това, от 1 ноември 2022 г. Унгария въведе отново възможността (чрез изключение от общата забрана) висшите политически ръководители да заемат и други платени длъжности, включително в управителните съвети на фондации за управление на активи в обществен интерес. Съветът смята, че поради тези причини, изложени по-подробно в съобщението на Комисията, слабостите на регулаторната рамка в съчетание с новите законодателни промени задълбочават евентуалния конфликт на интереси, който коригиращата мярка е имала за цел да отстрани, и поради това правят рамката неадекватна за преодоляване на първоначално изразените от Комисията опасения.

- д) **Въвеждане на специална процедура в случай на специфични престъпления, свързани с упражняването на публична власт или управлението на публична собственост**
- (44) Унгария се ангажира да въведе нова процедура за съдебен контрол по отношение на специфични престъпления, свързани с упражняването на публична власт или управлението на публична собственост. Съгласно коригиращата мярка новата процедура трябва да предвижда съдебен контрол на решението на прокуратурата или разследващия орган за отхвърляне на сигнал за престъпление или за прекратяване на наказателното производство (т.е. за приключване на наказателно разследване без повдигане на обвинение) във връзка с корупция и корупционни практики. Новата процедура трябва да предостави на съдия-следователя правомощието да разпорежда образуването или продължаването на наказателно производство. Всяко физическо или юридическо лице, с изключение на публичните органи, ще може да предявява искане съгласно процедурата, което би могло да доведе и до възможността за внасяне на обвинителен акт в съда. Тази коригираща мярка е хоризонтална мярка, която има за цел да отстрани структурните проблеми с ефективността на действията на прокуратурата в Унгария и да гарантира, че се предприемат ефективни и възпиращи мерки, за да се осигури защитата на финансовите интереси на Съюза, в съответствие с член 325 от ДФЕС. Следователно това е една от основните коригиращи мерки, предложени от Унгария в отговор на изразените от Комисията опасения.

- (45) Унгария включи в предложената коригираща мярка редица елементи, които бяха оценени положително по време на представяне на предложението на Комисията, например възможността правните субекти да предявяват искания за образуване на производство за съдебен контрол, гарантирано привилегировано положение в производството за лицето, съобщило за престъплението, посочване на факта, че изключителната компетентност за разглеждане на делата по новото производство ще бъде предоставена на специализиран съд (по-точно на Централния районен съд на Буда), посочване на факта, че всички съдилища и съдия-следователи, участващи в новото производство, ще отговарят на член 19, параграф 1 от ДЕС и имащите отношение достижения на правото на Съюза, както и разумни срокове за производството като цяло. Освен това Унгария се ангажира да предприеме ключови стъпки в изпълнението с цел необходимите изменения на Наказателно-процесуалния кодекс и на съответните подзаконовни актове за изпълнение да бъдат приети и да влязат в сила до 15 ноември 2022 г. След внасянето на предложението на Комисията, на 3 октомври 2022 г. Народното събрание прие Закон за изменение на Закон ХС за Наказателно-процесуалния кодекс от 2017 г. (наричан по-нататък „Закон за съдебния контрол“), който влезе в сила на 15 ноември 2022 г., а след обмен с Комисията беше допълнително изменен и бе приет в изменен вид на 22 ноември 2022 г. Унгария поиска предварителен контрол за конституционосъобразност от Конституционния съд на Унгария, който достигна до заключението, че Законът за съдебния контрол е в съответствие с принципа на монопол на наказателното преследване, както е предвидено в унгарската конституция. Накрая Унгария представи на Комисията проектите на постановленията за установяване на изпълнителните разпоредби, необходими за прилагането на новата процедура за съдебен контрол, и се ангажира да ги приеме незабавно, за да се гарантира влизането им в сила на 1 януари 2023 г.

- (46) Със Закона за съдебния контрол се изпълняват редица ангажименти, предложени в коригиращите мерки, чрез въвеждане на съответните изменения в Наказателно-процесуалния кодекс. Комисията приветства и допълнителните мерки, предприети от Унгария в рамките на изменението на Закона за съдебния контрол, например правомощието на Органа по интегритета да внася искания за преразглеждане или повторно преразглеждане, както и премахването на правомощието на главния прокурор да обжалва решения чрез извънредни способи за съдебен контрол. Въпреки това, както показва оценката на Комисията, със специални разпоредби на Закона за съдебния контрол в процедурата се въвежда право на преценка, което би могло да се използва, за да се повлияе на резултата след искане за преразглеждане или искане за наказателно преследване, като по този начин се компрометира ефективността и цялостната адекватност на коригиращата мярка. По-специално i) приложимите правила не указват ясно правните последици за прокурора от съдебно решение, с което се отменя решението му вследствие на искане за преразглеждане. Тъй като няма гаранция, че решенията за съдебен контрол ще бъдат надлежно последвани от правилни действия на прокуратурата, предоставеното на прокурора право на преценка сериозно подкопава ефективността, а оттам и адекватността на коригиращата мярка. Освен това ii) за случаите, в които може да бъде предявено искане за наказателно преследване, Законът за съдебния контрол изисква основанията за искането за наказателно преследване да се разгледа от съда, разглеждащ делото по същество, при закрити врати и без изслушване на доказателства, което е в допълнение към предварителното разглеждане на формалните основания, установени в рамките на новата процедура.

Въз основа на направената от Комисията оценка и на изложените в нея мотиви, подобно разглеждане от съда, разглеждащ делото по същество, на основанието за искането за наказателно преследване представлява филтриране по същество, което рискува да предопредели или да попречи на постановяването на решение по същество, без възможност за събиране и изслушване на доказателства по делото. Това представлява ненужна стъпка и подкопава ефективността на коригиращата мярка. И накрая, Законът за съдебния контрол не изяснява времевия обхват на новите правила, и по-специално не пояснява, че новата процедура ще се прилага и за (непогасени по давност) престъпления, извършени преди 1 януари 2023 г. Съветът счита, че поради тези и изложените по-подробно в съобщението на Комисията причини, установените слабости са толкова сериозни, че значително компрометират адекватността на коригиращата мярка за справяне с проблемите, свързани с неефективността на разследванията, наказателното преследване и санкционирането на престъпления в областта на публичната собственост.

е) Укрепване на механизмите за одит и контрол, за да се гарантира правилното използване на подкрепата от Съюза

- (47) Унгария се ангажира да укрепи механизмите за одит и контрол, за да гарантира правилното използване на подкрепата от Съюза, като включи в съответното национално законодателство разпоредби за укрепване на правилата и процедурите за по-ефективно предотвратяване, откриване и отстраняване на конфликти на интереси при използването на средства на Съюза в съответствие с член 61 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета¹, включително ефективен механизъм за контрол върху валидността на декларациите за конфликт на интереси. След представянето на предложението на Комисията Унгария предприе редица действия за изпълнение на ключовите стъпки в изпълнението по отношение на тази коригираща мярка. По-специално Народното събрание прие и допълнително измени Закон XXVIII от 2022 г., с който беше създадена дирекция „Вътрешен одит и интегритет“ към кабинета на министър-председателя и в който са предвидени гаранции за нейната независимост и ефективност. Законодателният пакет включваше и законопроект за промяна на регулаторната рамка, уреждаща Генерална дирекция „Одит на средствата от ЕС“ (EUTAF). Освен това Унгария прие постановление на правителството № 373/2022 за изменение на Постановление № 374/2022, както и постановление на правителството № 463/2022 за укрепване на правилата и процедурите за по-ефективно предотвратяване, откриване и отстраняване на конфликтите на интереси. Въз основа на съобщението на Комисията от 30 ноември 2022 г. и изложените в него съображения Съветът счита, че Унгария е предприела ключовите стъпки в изпълнението и че съответните законодателни текстове изпълняват ангажиментите, предвидени в коригиращата мярка.

¹ Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 на Европейския парламент и на Съвета от 18 юли 2018 г. за финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза, за изменение на регламенти (ЕС) № 1296/2013, (ЕС) № 1301/2013, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 1304/2013, (ЕС) № 1309/2013, (ЕС) № 1316/2013, (ЕС) № 223/2014 и (ЕС) № 283/2014 и на Решение № 541/2014/ЕС и за отмяна на Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 (ОВ L 193, 30.7.2018 г., стр. 1).

ж) Намаляване на дела на тръжните процедури с една оферта, финансирани със средства на Съюза

- (48) Унгария се ангажира да намали дела на тръжните процедури, финансирани със средства на Съюза и приключили през 2022 г. с една оферта, под 15 %, измерено по методиката на информационното табло за единния пазар до 31 декември 2022 г. Ключовата стъпка в изпълнението на тази мярка беше извършването до 30 септември 2022 г. на първия одит от страна на EUTAF на съответствието с методиката на информационното табло за единния пазар. На 7 октомври 2022 г. Унгария представи доклада, а на 3 ноември 2022 г., след бележките на Комисията, представи преработен окончателен вариант. Одитът стигна до заключението, че използваната методика е подходяща и в съответствие с методиката, използвана за информационното табло за единния пазар, с едно изключение, за което EUTAF е формулирала препоръка. Въз основа на съобщението на Комисията от 30 ноември 2022 г. и изложените в него съображения Съветът счита, че Унгария е предприела ключовите стъпки в изпълнението, както се изисква от коригиращата мярка.

- и) Разработване на инструмент за докладване при процедури с една оферта с цел наблюдение и докладване за процедури за обществени поръчки, приключени с една оферта**
- (49) Унгария се ангажира да разработи нов инструмент за мониторинг и докладване за измерване на дела на процедурите за възлагане на обществени поръчки, приключили с една оферта, финансирани с национални ресурси или с подкрепа от Съюза, или с двете, до 30 септември 2022 г. След представянето на предложението на Комисията Унгария предприе редица действия за изпълнение на ключовите стъпки в изпълнението по отношение на тази коригираща мярка. По-специално Унгария разработи нов инструмент за наблюдение и докладване, който в резултат на одита беше обявен за действащ, функционален и пригоден за наблюдение на процента на процедурите за възлагане на обществени поръчки с една оферта. В съответствие с коригиращата мярка инструментът за докладване ще бъде разработен допълнително до 31 декември 2022 г., за да включва данни за географските означения. Въз основа на съобщението на Комисията от 30 ноември 2022 г. и изложените в него съображения Съветът счита, че Унгария е предприела ключовите стъпки в изпълнението и че инструментът за докладване за процедури с една оферта е разработен и функционира, както се изисква от коригиращата мярка.

- й) Разработване на електронна система за обществени поръчки с цел повишаване на прозрачността**
- (50) С цел повишаване на прозрачността в областта на обществените поръчки Унгария се ангажира да създаде и публикува на уебсайта на електронната система за обществени поръчки база данни, съдържаща информация за всички обявления за възлагане на обществени поръчки в структуриран вид, включително идентификационните номера на дружествата и имената на всеки отделен член на консорциумите и на подизпълнителите. Тази база данни ще бъде актуализирана редовно и ще бъде достъпна за обществеността безплатно. След представянето на предложението на Комисията Унгария информира Комисията, че разработването на база данни с необходимите функции е приключило до 30 септември 2022 г. Въз основа на оценката на Комисията на функциите на новата база данни Съветът счита, че Унгария е предприела съответната ключова стъпка в изпълнението на тази мярка и я е изпълнила.

к) Разработване на рамка за измерване на резултатите от изпълнението, оценяваща ефикасността и икономическата ефективност на обществените поръчки

(51) За да спази ангажмента си да разработи рамка за измерване на изпълнението с цел оценка на ефикасността и разходната ефективност на обществените поръчки до 30 септември 2022 г., която да започне да функционира до 30 ноември 2022 г., на 5 септември 2022 г. Унгария прие решение на правителството 1425/2022. На 30 ноември 2022 г. Унгария публикува на уебсайта на електронната система за обществени поръчки документ, в който се определя рамката за измерване на изпълнението. Въз основа на оценката на Комисията на рамката, установена в решение на правителството 1425/2022, Съветът счита, че Унгария е предприела съответната ключова стъпка в изпълнението и е изпълнила ангажиментите си по тази мярка.

о) Прилагане на ARACHNE, инструмента на Комисията за измерване на риска

- (52) Що се отнася до опасенията във връзка със способността на Унгария да усъвършенства проверките за конфликт на интереси по отношение на използването на средствата от Съюза, Унгария започна да прилага процедури за системно и разширено използване на всички функции на единния инструмент за извличане на данни и измерване на риска (ARACHNE), който Комисията предоставя на държавите членки за всяка подкрепа от Съюза и за всички програмни периоди, с цел ефективно предотвратяване и разкриване на конфликти на интереси, измами, корупция, двойно финансиране и други нередности. На 30 септември 2022 г. унгарското правителство прие постановление на правителството № 373/2022 и Постановление за изменение № 374/2022, което влезе в сила на същата дата и предвижда разпоредби за осигуряване на редовното предаване на някои данни на ARACHNE. Освен това в същия ден първият пакет от данни беше предаден на инструмента ARACHNE. Въз основа на оценката на Комисията, че постановление на правителството 373/2022 за изменение на постановление 374/2022 определя подробни правила за системното и ефективно използване на ARACHNE, Съветът счита, че Унгария е предприела съответната ключова стъпка в изпълнението и е изпълнила ангажиментите си по тази мярка.

п) Засилване на сътрудничеството с OLAF

- (53) Унгария пое ангажимент за засилване на сътрудничеството с OLAF чрез определяне на компетентен национален орган, който да подпомага OLAF при извършването на проверки на място в Унгария, когато проверяваният икономически оператор откаже съдействие. Освен това Унгария пое ангажимент за въвеждане на възпираща санкция от финансов вид, която ще бъде налагана, когато икономически оператор откаже съдействие на OLAF за целите на провежданите от нея проверки и инспекции на място. След внасянето на предложението на Комисията, на 4 октомври 2022 г. Народното събрание прие Закон XXIX от 2022 г., с който се изменя действащото законодателство, така че Националната данъчна и митническа администрация да бъде определена за компетентен национален орган, който да подпомага OLAF, и да се въведе възпираща финансова санкция, която да бъде наложена, в случай че икономически оператор откаже да сътрудничи на OLAF. Въз основа на оценката на Комисията Съветът счита, че Унгария е предприела съответните ключови стъпки в изпълнението и е изпълнила ангажиментите си по тази мярка.

р) Приемане на законодателен акт, гарантиращ по-голяма прозрачност на публичните разходи

- (54) Като част от набора от коригиращи мерки Унгария се ангажира да приеме до 31 октомври 2022 г. законодателен акт, с който да се гарантира по-голяма прозрачност на публичните разходи чрез въвеждане на задължение за всички публични органи проактивно да публикуват в централен регистър предварително определен набор от информация относно използването на публични средства. След внасянето на предложението на Комисията, на 8 ноември 2022 г. Народното събрание прие Закон XL от 2022 г., който впоследствие беше изменен на 22 ноември 2022 г. като част от „законодателния пакет“. На 7 декември 2022 г. беше прието допълнително изменение на разпоредбите относно въвеждането на допълнителна административна процедура за прозрачност. В оценката на Комисията се стига до заключението, че Унгария е предприела необходимите ключови стъпки в изпълнението независимо от забавянето на тяхното прилагане. Въпреки това според оценката на Комисията, както е актуализирана на 9 декември 2022 г., в регулаторната рамка продължава да е налице слабост, която подкопава нейната ефективност, като по-специално липсва задължение за всички възлагащи органи да публикуват информация, когато няма данни за „отговорния орган“ за публичните разходи, възлагащия орган или доставчиците на услуги, материали и капацитет в минималния набор от данни, които да бъдат качени в централния регистър.

- (55) В обобщение, Унгария предприе редица стъпки за осъществяване на (законодателните и незаконодателните) ключови стъпки в изпълнението, изброени в приложението към обяснителния меморандум, придружаващ предложението на Комисията, и много от ангажиментите, поети от Унгария по отношение на коригиращите мерки, могат да се считат за изпълнени, както е посочено по-горе. Тези положителни оценки не засягат по-нататъшното развитие във връзка с коригиращите мерки, които трябва да бъдат потвърдени в практиката или които изискват по-дълъг период на изпълнение в съответствие с поетите от Унгария ангажименти.
- (56) Въпреки това при редица коригиращи мерки продължават да съществуват значителни слабости, рискове и недостатъци. По-конкретно значителни слабости продължават сериозно да подкопават адекватността на коригиращите мерки, които имат хоризонтален, структурен и системен характер и са от основно значение за отстраняването на системните нарушения на принципите на правовата държава по отношение на обществените поръчки, ефективността на действията на прокуратурата и борбата с корупцията в Унгария. Следователно тези слабости застрашават ефективността на коригиращите мерки като цяло.

- (57) Като се има предвид хоризонталният, структурният и системният характер на мерките, които все още не са изпълнени, фактът, че Унгария е изпълнила задоволително редица ангажменти във връзка с други съевременно въведени коригиращи мерки, не е достатъчен за отстраняване на установените нарушения на принципите на правовата държава и за преодоляване на въздействието, което те оказват или има опасност да окажат върху бюджета на Съюза. Както се пояснява в актуализираната оценка на Комисията от 9 декември 2022 г., с изключение единствено на коригиращата мярка, свързана с фондацииите за управление на активи в обществен интерес, коригиращите мерки трябва да бъдат оценени в тяхната цялост, като пакет, с оглед на цялостната им адекватност за прекратяване на положението и въз основа на качествена, а не само количествена оценка.
- (58) Вследствие на това, с оглед на извършената по-горе оценка, следва да се заключи, че коригиращите мерки, нотифицирани от Унгария, взети като цяло, както са приети и с оглед на подробностите по тях, както и съществуващата несигурност относно прилагането им на практика, не слагат край на установените нарушения на принципите на правовата държава. Тъй като установените случаи на неспазване се отнасят до нарушения със системен характер, те до голяма степен засягат доброто финансово управление на бюджета на Съюза и защитата на финансовите интереси на Съюза по достатъчно пряк начин.
- (59) Когато Съветът установи, че са изпълнени условията, предвидени в Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092, той трябва да приеме мерки на подходящо равнище, за да гарантира, че бюджетът на Съюза е защитен от действителното или потенциалното въздействие, произтичащо от установените нарушения на принципите на правовата държава.

- (60) Предвид констатираните в настоящото решение нарушения на принципите на правовата държава и тяхното значително отражение върху бюджета на Съюза и като се има предвид, че предприетите до момента от Унгария коригиращи мерки показват значителни слабости, които сериозно подкопават тяхната адекватност за справяне с тези нарушения, Съветът смята, че произтичащият от това риск за бюджета на Съюза остава висок. Съгласно съображение 18 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 степента на сътрудничество на съответната държава членка следва да се вземе надлежно предвид при определянето на мерките, които да бъдат приети.
- Първоначално Комисията счете, че едно разумно приближение за риска за бюджета би било 65% от средствата по съответните програми. С оглед обаче на броя и значението на коригиращите мерки, които Унгария е приложила задоволително за справяне с установените нарушения на принципите на правовата държава, „разумното приближение“ за риска за бюджета би било в размер на 55% от съответните програми. Съответно следва да бъдат спрени 55% от поетите бюджетни задължения по съответните програми, след като бъдат одобрени. Това равнище може да се счита за разумно приближение на въздействието върху бюджета на Съюза или на сериозните рискове за него от установените нарушения на принципите на правовата държава, като се вземат предвид степента на сътрудничество на Унгария по време на процедурата, в резултат на приложените коригиращи мерки, и следователно е пропорционално с оглед на целта за защита на бюджета на Съюза, определена в Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092.

- (61) Що се отнася до избора между различните видове мерки, предвидени в член 5 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092, Съветът смята, че спирането на поетите бюджетни задължения, произтичащи от засегнатите програми, след като бъдат одобрени, предоставя ефективна и навременна защита на бюджета на Съюза, като не допуска нарушенията на принципите на правовата държава, констатирани в настоящото решение, да засегнат бюджета, разпределен за засегнатите програми. Същевременно спирането на поетите бюджетни задължения все пак позволява на Унгария да започне да изпълнява посочените програми в съответствие с приложимите правила и следователно запазва целите на политиката на сближаване и положението на крайните бенефициери. Освен това, за разлика от други възможни мерки, спирането на поетите бюджетни задължения е с временен характер и няма окончателни последици в съответствие с член 7, параграф 3 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092. Следователно мярката може да бъде отменена съгласно процедурата, предвидена в посочения член, без да се губи финансиране от Съюза, при условие че ситуацията бъде изцяло поправена в рамките на две години. Следователно, в съответствие с принципа на пропорционалност избраната мярка е достатъчна за постигане на защита на бюджета на Съюза, като същевременно е най-малко финансово обременяваща, предвид обстоятелствата по случая.

- (62) Що се отнася до установените нарушения при тръстовете в обществен интерес, регулаторната рамка в Унгария съдържа слабости, както е посочено по-горе, които не са отстранили риска от конфликт на интереси, който коригиращата мярка е била предназначена да преодолее. С оглед на неадекватността на коригиращата мярка продължава да съществува сериозен риск за бюджета на Съюза, който може да бъде отстранен най-добре чрез забрана за поемане на нови правни задължения с всякакви тръстовете в обществен интерес и всякакви субекти, поддържани от тях, по всякакви програми под пряко или непряко управление. Подобна мярка не засяга общите разпределени средства от програмите на Съюза при пряко и непряко управление, които все още могат да бъдат използвани за други субекти, и следователно е достатъчна за постигане на защита на бюджета на Съюза, като същевременно е пропорционална на строго необходимото за постигането на тази цел.
- (63) В съответствие с член 5, параграф 2 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 настоящото решение не засяга задълженията на Унгария да изпълнява програмите и да усвоява средствата, за които се отнася настоящото решение, в частност задълженията си към крайни получатели или бенефициери, включително задължението да извършва плащания съгласно приложимите секторни или финансови правила. Унгария трябва да докладва пред Комисията за спазването на тези задължения на всеки три месеца от приемането на настоящото решение.
- (64) Унгария следва редовно да информира Комисията за изпълнението на коригиращите мерки, за които е поела ангажимент, и по-специално за тези, които трябва да бъдат потвърдени в практиката или които изискват по-дълъг период на изпълнение.

- (65) Комисията следва да продължи да наблюдава положението в Унгария и да упражнява по целесъобразност своите прерогативи съгласно Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092. По-специално Комисията следва бързо да оцени развитието на изпълнението на коригиращите мерки, предложени от Унгария, за да представи незабавно на Съвета необходимите предложения за отмяна на мерките по член 7 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092, в случай че условията за тяхното приемане вече не са изпълнени. Комисията следва периодично да информира Съвета,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

1. Изпълнени са условията по член 4, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092 за приемане на подходящи мерки за защита на бюджета на Съюза от нарушения на принципите на правовата държава в Унгария.
2. Коригиращите мерки, предложени от Унгария на основание член 6, параграф 5 от Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2092, не са напълно годни като отговор на констатациите, изложени в уведомлението, което Комисията изпрати до Унгария на 27 април 2022 г.

Член 2

1. Спират се 55% от поетите бюджетни задължения, след като бъдат одобрени, по следните оперативни програми в рамките на политиката на сближаване:
 - а) оперативна програма „Околна среда и енергийна ефективност плюс“;
 - б) оперативна програма „Интегриран транспорт плюс“;
 - в) оперативна програма „Териториално и селищно устройство плюс“.

2. Когато Комисията изпълнява бюджета на Съюза под пряко или непряко управление съгласно член 62, параграф 1, букви а) и в) от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046, не се поемат правни задължения към никакви тръстове в обществен интерес, учредени на основание на унгарския Закон IX от 2021 г., и никакви субекти, поддържани от такива тръстове в обществен интерес.

Член 3

Унгария уведомява Комисията до ... [ОВ: три месеца след датата на приемане на настоящото решение] и на всеки три месеца след това, за изпълнението на коригиращите мерки, за които Унгария е поела ангажимент с втория си отговор, включително допълнителните поети ангажименти, включени в писмото на Унгария от 13 септември 2022 г.

Член 4

Настоящото решение поражда действие в деня на нотифицирането му.

Член 5

Адресат на настоящото решение е Унгария.

Съставено в ... на

За Съвета

Председател
