

Bruxelles, 13. prosinca 2022.
(OR. en)

14247/22

Međuinstitucijski predmet:
2022/0295 (NLE)

FIN 1165
RESPR 36
CADREFIN 190
POLGEN 143

ZAKONODAVNI AKTI I DRUGI INSTRUMENTI

Predmet: PROVEDBENA ODLUKA VIJEĆA o mjerama za zaštitu proračuna Unije
od povreda načelâ vladavine prava u Mađarskoj

PROVEDBENA ODLUKA VIJEĆA

od ...

o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava u Mađarskoj

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije,

uzimajući u obzir Uredbu (EU, Euratom) 2020/2092 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2020. o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije¹, a posebno njezin članak 6. stavak 10.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

¹ SL L 433I, 22.12.2020., str. 1.

budući da:

- (1) Komisija je 24. studenoga 2021. Mađarskoj uputila zahtjev za informacije u skladu s člankom 6. stavkom 4. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, na koji su mađarska tijela odgovorila 27. siječnja 2022.
- (2) Komisija je 27. travnja 2022. Mađarskoj poslala pisanu obavijest u skladu s člankom 6. stavkom 1. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 („obavijest”). U obavijesti je izrazila svoje dvojbe i iznijela nalaze o više problema koji se odnose na sustav javne nabave u Mađarskoj, uključujući:
 - (a) sistemske nepravilnosti, nedostatke i slabosti u postupcima javne nabave;
 - (b) visoku stopu postupaka s jednim ponuditeljem i nizak intenzitet tržišnog natjecanja u postupcima nabave;
 - (c) pitanja primjene okvirnih sporazuma,
 - (d) otkrivanje, sprečavanje i ispravljanje sukoba interesa;
 - (e) probleme povezane sa zakladama od javnog interesa.

- (3) Ti problemi i njihovo ponavljanje tijekom vremena pokazuju da mađarska tijela sistemski ne mogu, ne uspijevaju ili nisu voljna spriječiti odluke kojima se krši primjenjivo pravo u pogledu javne nabave i sukoba interesa te da stoga ne uklanjaju rizike od korupcije na primjeren način. Time se krše načela vladavine prava, osobito načela pravne sigurnosti i zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti te izazivaju dvojbe u pogledu načela diobe vlasti.
- (4) Komisija je u obavijesti navela dodatne razloge i svoje nalaze o više problema povezanih s istragom i kaznenim progonom te okvirom za suzbijanje korupcije, uključujući ograničenja djelotvorne istrage i kaznenog progona navodnih kaznenih djela, ustroj državnog odvjetništva i nepostojanje funkcionalnog i djelotvornog okvira za suzbijanje korupcije u praksi. Ti se problemi smatraju povredama načela vladavine prava, osobito načela pravne sigurnosti, zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti i djelotvorne sudske zaštite.
- (5) Komisija je u obavijesti navela činjenične elemente i konkretne razloge na kojima se temelje njezini nalazi te je od Mađarske zatražila da dostavi određene informacije i podatke o tim činjeničnim elementima i razlozima. U obavijesti je mađarskim tijelima dala rok od dva mjeseca za dostavu primjedbi.

- (6) Mađarska je na obavijest odgovorila 27. lipnja 2022. („prvi odgovor”). U dopisima od 30. lipnja i 5. srpnja 2022. Mađarska je dostavila dodatne informacije kojima je dopunjen prvi odgovor. Osim toga, Mađarska je u dodatnom dopisu od 19. srpnja 2022. predložila više korektivnih mjera kao odgovor na nalaze iz obavijesti.
- (7) Komisija je procijenila primjedbe dostavljene u prvom odgovoru te zaključila da njima nije odgovoreno na njezine dvojbe i nalaze iz obavijesti. Nadalje, Komisija je smatrala da ni prvi odgovor ni dodatni dopisi od 30. lipnja i 5. srpnja 2022. ne sadržavaju primjerene korektivne mjere za koje je na odgovarajući način preuzeta obveza u kontekstu Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092. Dopis od 19. srpnja 2022. zbog kasne dostave nije mogao biti uzet u razmatranje pri procjeni prvog odgovora. Međutim, Komisija je u sljedećim fazama postupka utvrđenog u članku 6. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 razmotrila sve relevantne informacije iz tog dopisa, u skladu s načelom lojalne suradnje s državama članicama.
- (8) Komisija je u skladu s člankom 6. stavkom 7. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 Mađarskoj 20. srpnja 2022. uputila dopis („pismo namjere”) u kojem je tu državu članicu obavijestila o svojoj procjeni na temelju članka 6. stavka 6. te uredbe i mjerama koje namjerava predložiti Vijeću za donošenje na temelju članka 6. stavka 9. te uredbe jer se Mađarska nije obvezala poduzeti primjerene korektivne mjere. Komisija je u pismu namjere Mađarskoj dala priliku da dostavi primjedbe, osobito o proporcionalnosti predviđenih mjera.

- (9) Mađarska je na pismo namjere odgovorila dopisom od 22. kolovoza 2022. („drugi odgovor”) u kojem je iznijela svoje primjedbe na nalaze Komisije, postupak i proporcionalnost mjera iz pisma namjere. Iako je osporila nalaze Komisije, Mađarska je predložila određene korektivne mjere za otklanjanje dvojbi koje je izrazila Komisija. Mađarska je 13. rujna 2022. Komisiji uputila dopis u kojem je ponudila objašnjenja i dodatne obveze relevantne za predložene korektivne mjere. Mađarska je smatrala da se korektivnim mjerama, uključujući dodatne obveze iz dopisa od 13. rujna 2022., u potpunosti otklanjaju dvojbe koje je iznijela Komisije te da Komisija stoga ne bi trebala predlagati nikakve mjere Vijeću.
- (10) S obzirom da su ispunjeni uvjeti za primjenu Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, Komisija je 18. rujna 2022. donijela Prijedlog provedbene odluke Vijeća o mjerama za zaštitu proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava u Mađarskoj („prijedlog Komisije”).

- (11) Prema nalazima navedenim u prijedlogu Komisije prvenstveno postoje ozbiljne sistemske nepravilnosti, nedostaci i slabosti u postupcima javne nabave u Mađarskoj. Takve su nepravilnosti utvrđene nakon uzastopnih revizija koje su službe Komisije provele za programska razdoblja 2007.–2013. i 2014.–2020. Te su revizije zaključene sa znatnim ukupnim iznosima financijskih ispravaka te s više istraga Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) na temelju kojih su izdane financijske preporuke za povrat znatnih iznosa od Mađarske. Osim toga, dostupni podaci upućuju na neuobičajeno visok postotak ugovora dodijeljenih na temelju postupaka u kojima je sudjelovao samo jedan ponuditelj, na dodjelu ugovora određenim poduzećima koja su postupno preuzimala velike udjele na tržištu te na ozbiljne nedostatke u dodjeli okvirnih sporazuma. Nadalje, postoje dvojbe u vezi s neprimjenom pravila o javnoj nabavi i sukobu interesa na „zaklade od javnog interesa” i subjekte kojima te zaklade upravljaju te nedovoljno transparentnim upravljanjem sredstvima u tim zakladama. Ti problemi i njihovo ponavljanje tijekom vremena pokazuju da mađarska tijela sistemski ne mogu, ne uspijevaju ili nisu voljna spriječiti odluke kojima se krši primjenjivo pravo u pogledu javne nabave i sukoba interesa te da stoga ne uklanjaju rizike od korupcije na primjeren način. Time se krše načela vladavine prava, osobito načela pravne sigurnosti i zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti te izazivaju dvojbe u pogledu načela diobe vlasti.

- (12) Drugo, postoje i dodatni problemi u vezi s ograničenjima djelotvorne istrage i kaznenog progona navodnih kaznenih djela, u vezi s ustrojem državnog odvjetništva i nepostojanjem funkcionalnog i djelotvornog okvira za suzbijanje korupcije. Posebice, neovisni sudovi nemaju djelotvorne pravne lijekove protiv odluka državnog odvjetništva o neprovođenju istrage ili kaznenog progona navodne korupcije, prijevare i drugih kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije, nema obveze navođenja razloga pri dodjeli ili preraspodjeli takvih predmeta kao ni pravila za sprečavanje proizvoljnih odluka u vezi s tim predmetima. Osim toga, ne postoji sveobuhvatna strategija za suzbijanje korupcije koja obuhvaća najrelevantnija područja u kojima je potrebno spriječiti korupciju, preventivni alati za pomoć pri istragama korupcije ne koriste se u dovoljnoj mjeri i u punom rasponu, posebno u slučajevima korupcije na visokoj razini, te općenito nema djelotvornog sprečavanja i suzbijanja kaznenih djela prijevare i korupcije. Ti se problemi smatraju povredama načelâ vladavine prava, osobito načela pravne sigurnosti, zabrane proizvoljnosti izvršenja izvršnih ovlasti i djelotvorne sudske zaštite.

- (13) Prema Komisiji, primjedbe navedene u odgovorima Mađarske ne odgovara se primjereno na nalaze iz obavijesti i pisma namjere. Konkretno, u odgovorima nisu navedeni dokazi nakon nedavnih poboljšanja koja je Mađarska uvela u svoj sustav javne nabave (u smislu transparentnosti, intenziteta tržišnog natjecanja, provjera sukoba interesa). Iako je nakon revizija službi Komisije došlo do nekih promjena u mađarskom sustavu javne nabave, nema naznaka da su te promjene utjecale na razinu tržišnog natjecanja na mađarskom tržištu. Podaci dostupni Komisiji pokazuju ne samo povećanu koncentraciju dodjele ugovora u javnoj nabavi već i povećane izgleda da će ugovor dobiti akteri mađarske vladajuće stranke. Komisija je naručila studiju koja sadržava statističku empirijsku analizu više od 270 000 ugovora iz postupaka javne nabave u Mađarskoj od 2005. do 2021. Opažanja iz studije potvrđuju i rezultati provjere određenih podataka o nadmetanju koji se odnose na ugovore dodijeljene nekim poduzećima za koja je utvrđeno da su politički povezana. Osim toga, Komisija je prikupila izvješća medija i dionika u sektorima turizma, komunikacija i sporta. Za zaklade od javnog interesa Mađarska nije dostavila dokaze o primjenjivosti (ni primjeni u praksi) pravila o sukobu interesa koja su relevantna za zaštitu proračuna Unije.

- (14) Utvrđene nepravilnosti, nedostaci i slabosti rašireni su i međusobno isprepleteni, što znači da se drugim postupcima, koji nisu predviđeni Uredbom (EU, Euratom) 2020/2092, ne mogu djelotvornije otkloniti rizici za proračun Unije. Iako se mogu primijeniti određena sredstva dostupna u okviru sektorskih pravila, kao što su revizije koje provode službe Komisije i financijski ispravci zbog nepravilnosti koje mađarska tijela nisu ispravila, te se mjere u pravilu odnose na rashode koji su već prijavljeni Komisiji, a kontinuirano prisutni nedostaci tijekom mnogo godina pokazuju da financijski ispravci nisu dovoljni za zaštitu financijskih interesa Unije bilo od sadašnjih ili od budućih rizika.

- (15) Kad je riječ o poštovanju i praćenju uvjeta koji omogućuju provedbu, utvrđenih u Uredbi (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća¹, trebalo bi napomenuti da je jedina posljedica neispunjavanja uvjeta koji omogućuje provedbu utvrđenog u članku 15. stavku 5. te uredbe ta da Komisija dotičnoj državi članici neće nadoknaditi rashode koji se odnose na operacije povezane s posebnim ciljem dotične države članice. Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 omogućuje veći raspon mogućih mjera zaštite proračuna Unije, uključujući suspenziju odobrenja jednog ili više programa, kao i suspenziju obveza u okviru podijeljenog upravljanja. Moguće mjere u okviru Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 odnose se i na pretfinanciranje, što nije predviđeno člankom 15. Uredbe (EU) 2021/1060.

¹ Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (SL L 231, 30.6.2021., str. 159.).

- (16) Kad je riječ o primjeni pravila o javnoj nabavi i njihovu tumačenju, u uvodnoj izjavi 17. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 pojašnjava se da je zakonodavstvo Unije iz članka 6. stavka 1. te uredbe financijsko i sektorsko. Postupci zbog povrede ne temelje se na zakonodavnom aktu, nego izravno na članku 258. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU)-a. Ta se odredba primarnog prava ne može smatrati „zakonodavstvom Unije” u smislu članka 6. stavka 1. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092.
- (17) U članku 22. stavku 1. Uredbe (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća¹ utvrđeno je da države članice pri provedbi mjera u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost moraju poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi zaštitile financijske interese Unije. Kako bi se osigurala usklađenost s člankom 22. te uredbe, Komisija je 30. studenoga 2022. predstavila Prijedlog provedbene odluke Vijeća o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Mađarske, koji sadržava ključne etape koje uključuju obveze koje je Mađarska preuzela u okviru korektivnih mjera dogovorenih s Komisijom u ovom postupku.

¹ Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (SL L 57, 18.2.2021., str. 17.).

Primarna odgovornost za poštovanje prava Unije i nacionalnog prava pri provedbi mjera u okviru plana za oporavak i otpornost ostaje na državama članicama u skladu s člankom 22. stavkom 1. Uredbe (EU) 2021/241, a Komisija može, u skladu s člankom 22. stavkom 5. te uredbe, provesti korektivne mjere u slučaju prijevare, korupcije ili sukoba interesa koji utječu na financijske interese Unije, a koje država članica nije ispravila, ili u slučaju teške povrede obveze koja proizlazi iz sporazuma o zajmu ili sporazuma o financiranju. Nadalje, ključne etape uvjeti su koje je potrebno ispuniti kako bi Mađarska mogla podnijeti zahtjeve za buduća plaćanja u okviru plana za oporavak i otpornost. Kao takve, ne mogu zaštititi financijske interese Unije u vezi s povredama načelâ vladavine prava koje već na dovoljno izravan način utječu ili bi mogle utjecati na provedbu drugih programa potrošnje koji se financiraju iz proračuna Unije u Mađarskoj. Stoga primjena odredaba Uredbe (EU) 2021/241 u ovom slučaju ne bi Komisiji omogućila djelotvorniju zaštitu proračuna Unije.

- (18) S obzirom na prethodno navedeno, nijedan drugi postupak u okviru prava Unije ne bi Komisiji omogućio djelotvorniju zaštitu proračuna Unije od postupka utvrđenog u članku 6. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092.

- (19) Mogući učinak utvrđenih povreda na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije ili zaštitu financijskih interesa Unije smatra se osobito velikim jer su te povrede neodvojivo povezane s procesom korištenja sredstava Unije u Mađarskoj zato što je riječ o nepravilnom funkcioniranju javnih tijela koja odlučuju o dodjeli ugovora koji se financiraju iz proračuna Unije. Osim toga, povežu li se utvrđene povrede s ograničenjima i preprekama pri otkrivanju, istrazi i ispravljanju prijevara, koji su utvrđeni kao dodatni razlozi povezani s istragom, kaznenim progonom i okvirom za suzbijanje korupcije, učinak se može smatrati još većim.
- (20) S obzirom na prirodu nalaza o javnoj nabavi, odgovarajuće mjere koje se donose na temelju članka 4. stavka 1. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 („odgovarajuće mjere”) trebale bi se odnositi na financiranje sredstvima Unije koje se uglavnom provodi putem javne nabave. Komisijine revizije kojima su utvrđeni nedostaci i nepravilnosti u postupcima javne nabave obuhvaćale su područje kohezijske politike, a bez obzira na to što je učinak tih nedostataka i nepravilnosti na proračun Unije financijski ispravljen primjenom pravila kohezijske politike, pokazuju da mađarska tijela sistemski ne mogu, ne uspijevaju ili nisu voljna spriječiti odluke kojima se krši primjenjivo pravo u pogledu javne nabave i sukoba interesa te da stoga ne uklanjaju rizike od korupcije na primjereni način.

- (21) Odgovarajućim bi mjerama prvenstveno trebalo zaštititi programe kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. koji bi se trebali uglavnom provoditi putem javne nabave analogno načinu na koji je Mađarska provela ekvivalentne programe u okviru višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014.–2020. To su operativni program za okoliš i energetska učinkovitost plus, operativni program za integrirani promet plus i operativni program za razvoj teritorija i naselja plus („dotični programi”). Razina provedbe dotičnih programa putem javne nabave procjenjuje se na 85 % do 90 %.
- (22) Odgovarajuće mjere trebale bi se odnositi i na djelovanja u okviru Unijinih programa koji se provode u okviru izravnog i neizravnog upravljanja, u kojima zaklade od javnog interesa i subjekti koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu, koji se smatraju državnim subjektima u smislu članka 2. točke (b) i članka 5. stavka 1. točke (a) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, mogu biti korisnici ili provedbeni subjekti. Kad je riječ o utvrđenim povredama koje su relevantne za zaklade od javnog interesa, odgovarajuće mjere trebale bi biti usmjerene na sve Unijine programe koji se provode u okviru izravnog i neizravnog upravljanja.
- (23) U skladu sa zahtjevima proporcionalnosti utvrđenima u članku 5. stavku 3. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, odgovarajuća razina mjera koje treba poduzeti trebala bi se utvrditi na temelju postotka koji odražava posljedični rizik za proračun Unije.

- (24) S obzirom na ozbiljnost, učestalost i trajanje sistemskih povreda utvrđenih u javnoj nabavi, može se smatrati da je financijski rizik za dobro financijsko upravljanje proračunom Unije vrlo velik te stoga opravdava mjere s vrlo visokom razinom financijskog učinka.
- (25) U skladu s člankom 6. stavkom 6. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, pri odlučivanju o odgovarajućim mjerama uzimaju se u obzir primljene informacije i sve primjedbe dotične države članice, kao i primjerenost svih predloženih korektivnih mjera. Stoga bi u procjenu trebalo uključiti korektivne mjere koje je predložila Mađarska.
- (26) Mađarska je u svojem drugom odgovoru dostavila sedamnaest korektivnih mjera, a obveze iz tih mjera dopunjene su dopisom koji je Komisiji dostavila 13. rujna 2022. Mađarska smatra da bi se njima otklonili svi problemi koje je Komisija navela u obavijesti. Riječ je o sljedećim predloženim korektivnim mjerama:
- (a) poboljšanje sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja nezakonitosti i nepravilnosti povezanih s izvršavanjem sredstava Unije preko novoosnovanog tijela za zaštitu integriteta;
 - (b) radna skupina za suzbijanje korupcije;

- (c) jačanje okvira za suzbijanje korupcije;
- (d) osiguravanje transparentnosti zaklada za upravljanje imovinom od javnog interesa pri upotrebi potpore Unije;
- (e) uvođenje posebnog postupka u slučaju posebnih kaznenih djela povezanih s izvršavanjem javnih ovlasti ili upravljanjem javnom imovinom;
- (f) jačanje mehanizama revizije i kontrole kojima se jamči pravilna upotreba potpore Unije;
- (g) smanjivanje udjela postupaka nabave s jednom ponudom koji se financiraju sredstvima Unije;
- (h) smanjivanje udjela postupaka nabave s jednom ponudom koji se financiraju iz državnog proračuna;
- (i) izrada alata za izvješćivanje o postupcima javne nabave s jednom ponudom radi praćenja i izvješćivanja o postupcima javne nabave koji su zaključeni s jednom ponudom;
- (j) razvoj sustava elektroničke javne nabave radi povećanja transparentnosti;
- (k) izrada okvira za mjerenje uspješnosti radi procjene učinkovitosti provedbe i troškovne učinkovitosti postupaka javne nabave;

- (l) donošenje akcijskog plana za povećanje razine tržišnog natjecanja u javnoj nabavi;
 - (m) organiziranje osposobljavanja za mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća u vezi s praksama javne nabave;
 - (n) uspostava mehanizma potpore mikropoduzećima te malim i srednjim poduzećima radi nadoknade troškova sudjelovanja u postupku javne nabave;
 - (o) primjena Komisijina alata ARACHNE za utvrđivanje razine rizika;
 - (p) jačanje suradnje s OLAF-om; i
 - (q) donošenje zakonodavnog akta kojim će se zajamčiti veća transparentnost javne potrošnje.
- (27) U trinaest korektivnih mjera utvrđeni su ključni provedbeni koraci koje treba provesti do 19. studenoga 2022. Mađarska se obvezala da će do 19. studenoga 2022. i svaka tri mjeseca nakon toga obavijestiti Komisiju o provedbi korektivnih mjera, uključujući dodatne obveze navedene u dopisu od 13. rujna 2022. Za četiri korektivne mjere, odnosno korektivne mjere (h) i od (l) do (n), Komisija je navela da nije bilo neposrednih ključnih provedbenih koraka jer je za njih potrebno dulje razdoblje provedbe te da će pratiti njihovu provedbu u okviru praćenja svih korektivnih mjera do 31. prosinca 2028., na temelju tromjesečnog izvješćivanja na koje se Mađarska obvezala u dopisu od 19. studenoga 2022.

- (28) Općenito, Mađarska se obvezala poduzeti korektivne mjere koje je predložila u svojem drugom odgovoru kako bi bezuvjetno otklonila probleme navedene u obavijesti i nastaviti primjenjivati te mjere i povezano zakonodavstvo na snazi bez vremenskog ograničenja te propisno provoditi u njemu utvrđena pravila.
- (29) Kako je pojašnjeno u obrazloženju uz prijedlog Komisije, Komisija je utvrdila da bi se svim predloženim korektivnim mjerama, kad se zajedno uzmu u obzir, u načelu mogli otkloniti problemi sistemskih nepravilnosti, nedostataka i slabosti u javnoj nabavi, rizici od sukoba interesa te dvojbe u vezi sa zakladama od javnog interesa, kao i dodatni razlozi koji se odnose na istragu, kazneni progon i okvir za suzbijanje korupcije, pod uvjetom da se sve korektivne mjere pravilno i djelotvorno provedu.

- (30) Ipak, Komisija je dodala i da još treba utvrditi detaljna provedbena pravila za predložene korektivne mjere, osobito kako bi se najvažniji elementi mjera prenijeli u stvarne pravne tekstove koji će se donijeti za provedbu korektivnih mjera. S obzirom na to da se nekoliko problema utvrđenih u Mađarskoj ne odnosi samo na promjene u pravnom okviru nego i na konkretne promjene u praksi, a za potonje treba više vremena za ostvarenje konkretnih rezultata, i s obzirom na to da u trenutku donošenja prijedloga Komisije nisu bili provedeni barem najvažniji elementi nekih korektivnih mjera, kako je navedeno u rokovima za korektivne mjere koje je Mađarska dostavila u svojem drugom odgovoru, rizik za proračun Unije i dalje je ostao prisutan. Do stupanja na snagu ključnih zakonodavnih tekstova kojima bi se provele mnoge predložene korektivne mjere i uzimajući u obzir procjenu iz obrazloženja uz prijedlog Komisije, kao i mogućnost da mjere možda neće biti pravilno provedene ili da će njihova djelotvornost u nekim pojedinostima biti oslabljena, Komisija je procijenila da je rizik za proračun Unije na razini od 65 % dotičnog programa tj. 5 postotnih bodova manje od procijenjenog rizika bez korektivnih mjera. Stoga je predložila da Vijeće donese mjere na temelju članka 6. stavka 9. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092.

- (31) Uzimajući u obzir da se Mađarska obvezala poduzeti korektivne mjere kako bi se riješila situacija u skladu s detaljnim rasporedom i da je Komisija smatrala da bi se predloženim korektivnim mjerama, kad se zajedno uzmu u obzir, ako se pravilno utvrde i provedu u skladu sa detaljnim rasporedom, u načelu mogla riješiti ta pitanja, Vijeće je 13. listopada 2022., slijedom zahtjeva Mađarske, odlučilo da su postojale izvanredne okolnosti u skladu s člankom 6. stavkom 10. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 koje su dostatne da bi opravdale produljenje roka za donošenje provedbene odluke za dodatna dva mjeseca kako bi se Komisiji i Vijeću omogućilo dovoljno vremena za procjenu donošenja i djelotvorne provedbe korektivnih mjera, imajući na umu njihov velik broj i tehničku složenost..
- (32) Kako bi se poštovali rokovi utvrđeni u ključnim provedbenim koracima, Mađarska je od kraja rujna 2022. do početka listopada nastavila s donošenjem nekoliko zakonodavnih akata. Bile su potrebne daljnje intenzivne rasprave između mađarskih tijela i službi Komisije kako bi se pokušalo osigurati da ti akti budu u potpunosti usklađeni s korektivnim mjerama i da budu djelotvorni. Kao rezultat tih rasprava mađarska je vlada 15. studenoga 2022. Nacionalnoj skupštini podnijela takozvani „paket o uslugama” s nizom predloženih izmjena pravnih tekstova koji su doneseni krajem rujna 2022. i početkom listopada.

Paket o uslugama sastoji se od dva nacrtu zakona, jednog (T/2033) za donošenje u skladu s redovnim postupkom, za koji je konačno glasovanje održano 22. studenoga 2022., i drugog nacrtu zakona (T/2032) za donošenje u skladu s postupkom koji se primjenjuje na osnovne akte (za koje je potrebna dvotrećinska većina), za koje je konačno glasovanje održano 7. prosinca 2022.. Nacionalna skupština donijela je oba akta. Dopisima dostavljenima 19. studenoga, 26. studenoga, 6. prosinca i 7. prosinca 2022. Mađarska je obavijestila Komisiju o mjerama poduzetima za provedbu prethodno preuzetih obveza.

- (33) Komisija je 30. studenoga 2022. objavila Komunikaciju o korektivnim mjerama o kojima je obavijestila Mađarska i Vijeću dostavila procjenu primjerenosti korektivnih mjera koje je Mađarska donijela do 19. studenoga 2022. Na zahtjev Vijeća od 6. prosinca 2022. Komisija je 9. prosinca 2022. dostavila ažuriranu procjenu daljnjih mjera koje je Mađarska poduzela do 7. prosinca 2022. Komunikacija Komisije od 30. studenoga 2022. i ažurirana procjena od 9. prosinca 2022., kad se uzmu u obzir zajedno s obrazloženjem uz prijedlog Komisije, temelj su za rasprave Vijeća.

- (a) **Poboljšanje sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja nezakonitosti i nepravilnosti povezanih s izvršavanjem sredstava Unije preko novoosnovanog Tijela za zaštitu integriteta**
- (34) Mađarska se obvezala osnovati novo tijelo za zaštitu integriteta s ciljem jačanja sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevara, sukoba interesa i korupcije te drugih nezakonitosti i nepravilnosti u provedbi bilo koje vrste financijske potpore Unije. Osnivanje Tijela za zaštitu integriteta, novog tijela u mađarskom kontekstu, horizontalna je mjera čiji je cilj ispravljanje sistemskih povreda načelâ vladavine prava u pogledu javne nabave koje utječu na financijske interese Unije. To je stoga jedna od glavnih korektivnih mjera koje je Mađarska predložila kako bi otklonila zabrinutost Komisije.

- (35) Mađarska je u predloženu korektivnu mjeru uključila više elemenata koji su u trenutku donošenja prijedloga Komisije pozitivno ocijenjeni, posebno kad je riječ o sljedećem: i. svrsi i ciljevima novog Tijela za zaštitu integriteta, ii. opsegu njegova mandata i širokim ovlastima, uključujući ovlast da javnim naručiteljima naloži suspenziju postupka javne nabave, ovlast da od administrativnih istražnih tijela zatraži provedbu istrage, ovlast da preporuči isključenje određenih gospodarskih subjekata iz financiranja sredstvima Unije; pravu da zatraži sudsko preispitivanje svih odluka tijelâ koje se odnose na postupke javne nabave koji uključuju potporu Unije (i koji mogu biti predmet sudskog preispitivanja) itd.; iii. pravilima o imenovanju upravnog odbora Tijela za zaštitu integriteta te sudjelovanju „odbora za prihvatljivost” čiji je cilj zajamčiti potpunu neovisnost Tijela za zaštitu integriteta. Osim toga, Mađarska se obvezala da će se Tijelo za zaštitu integriteta oslanjati na činjenice utvrđene sudskim odlukama, da će moći pokrenuti tužbe pred sudovima i da će njegove odluke biti podložne sudskom preispitivanju.

Zbog toga se Mađarska obvezala i da će svi sudovi u Mađarskoj pred kojima se vode građanski, upravni i kazneni predmeti, uključujući one koji su relevantni za zaštitu financijskih interesa Unije, biti dužni poštovati zahtjeve neovisnosti, nepristranosti i biti zakonom utemeljeni u skladu s člankom 19. stavkom 1. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) i relevantnom pravnom stečevinom Unije. Mađarska se obvezala poduzeti i ključne provedbene korake za osnivanje Tijela za zaštitu integriteta do 19. studenoga 2022. Nakon podnošenja prijedloga Komisije Mađarska je 4. listopada 2022. donijela Zakon o osnivanju tijela za zaštitu integriteta (Zakon XXVII. iz 2022. o kontroli upotrebe proračunskih sredstava Europske unije, „Zakon o tijelu za zaštitu integriteta”), koji je stupio na snagu 11. listopada 2022. Dodatne izmjene Zakona o Tijelu za zaštitu integriteta uvedene su u okviru dvaju nacrti zakona koji čine „paket o uslugama” koji su podneseni Nacionalnoj skupštini 15. studenoga 2022. i o kojima se glasovalo 22. studenoga 2022. i 7. prosinca 2022. Kako je zatraženo u korektivnoj mjeri, Mađarska se savjetovala s Vijećem Europe i OECD-om u postupku prije donošenja Zakona o Tijelu za zaštitu integriteta te je uzela u obzir određene preporuke. Usporedno sa zakonodavnim postupcima mađarska tijela pokrenula su 23. rujna 2022. postupak odabira i imenovanja članova odbora za prihvatljivost te 14. listopada postupak odabira i imenovanja članova upravnog odbora Tijela za zaštitu integriteta koji su naposljetku imenovani do 4. studenoga 2022. Tijelo za zaštitu integriteta održalo je svoj prvi službeni sastanak 18. studenoga 2022.

- (36) Međutim, kako je Komisija utvrdila u svojoj Komunikaciji od 30. studenoga 2022. nakon temeljite procjene, regulatornim okvirom za Tijelo za zaštitu integriteta, kako je utvrđen u Zakonu o Tijelu za zaštitu integriteta, ne ispunjavaju se obveze preuzete na temelju korektivne mjere te se ona stoga ne može smatrati u potpunosti djelotvornom i primjerenom u skladu s Uredbom (EU, Euratom) 2020/2092. Slabosti, rizici i nedostaci korektivne mjere, koji ugrožavaju djelotvornost i neovisnost Tijela za zaštitu integriteta i njegovu sposobnost da odgovori na nalaze Komisije, posebno su sljedeći: i. nepostojanje jasnog pravila u kojem se navodi da će Tijelo za zaštitu integriteta zadržati svoju nadležnost nakon što se projekt povuče iz financiranja sredstvima Unije; ii. slabosti sustava za sudsko preispitivanje odluka javnih naručitelja koji ne slijede preporuke Tijela za zaštitu integriteta; iii. slabosti postupka razrješenja; iv. izravne, a ne nadzorne ovlasti Tijela za zaštitu integriteta u vezi s raznim skupinama obveznika prijave i izostanak prijenosa ovlasti za provjeru imovinskih kartica članova vlade na Tijelo za zaštitu integriteta; v. ograničeno područje primjene koje se odnosi na neuključivanje svih „visokorizičnih dužnosnika” u opseg ovlasti Tijela za zaštitu integriteta za provjeru imovinskih kartica. Vijeće smatra da su zbog tih razloga, koji su dodatno izloženi u komunikaciji Komisije, utvrđene slabosti, a posebno one koje ograničavaju ovlasti Tijela za zaštitu integriteta, toliko ozbiljne da znatno ugrožavaju sposobnost Tijela za zaštitu integriteta da ispravi sistemske povrede načelâ vladavine prava u pogledu javne nabave koje utječu na financijske interese Unije.

(b) Radna skupina za suzbijanje korupcije

- (37) Mađarska se obvezala uspostaviti radnu skupinu za suzbijanje korupcije čija je zadaća, među ostalim, ispitati postojeće antikorupcijske mjere i razraditi prijedloge za poboljšanje sprečavanja, otkrivanja, istrage, kaznenog progona i sankcioniranja korupcije. Ključni element te korektivne mjere odnosio se na potpuno, strukturirano i djelotvorno sudjelovanje nevladinih aktera koji djeluju u području borbe protiv korupcije zajedno s predstavnicima vlade. Osim toga, Mađarska se obvezala da će tijekom pripreme nacрта propisa provesti opsežna savjetovanja s nacionalnim i međunarodnim dionicima, među ostalim s Komisijom. Mađarska se obvezala poduzeti ključne provedbene korake kako bi utvrdila regulatorni okvir za novu radnu skupinu za suzbijanje korupcije do 30. rujna 2022. U skladu s korektivnom mjerom, relevantnim odredbama Zakona o Tijelu za zaštitu integriteta predviđeno je da 50 % članova nove radne skupine za suzbijanje korupcije trebaju predstavljati nevladine aktere i biti odabrani na temelju otvorenog, transparentnog i nediskriminirajućeg postupka odabira s objektivnim kriterijima povezanima sa stručnim znanjem i zaslugama. Nakon podnošenja prijedloga Komisije Mađarska se savjetovala s OECD-om i Vijećem Europe te je odobrila osnivanje nove radne skupine za suzbijanje korupcije u okviru Zakona o Tijelu za zaštitu integriteta. Nova radna skupina za suzbijanje korupcije naposljetku je osnovana 1. prosinca 2022.

(38) S obzirom na taj razvoj događaja i na temelju procjene Komisije Vijeće smatra da je Mađarska poduzela relevantne ključne provedbene korake i da se regulatornim okvirom za novu radnu skupinu za suzbijanje korupcije, kako je utvrđen u Zakonu o Tijelu za zaštitu integriteta, ispunjavaju obveze utvrđene korektivnom mjerom.

(c) Jačanje okvira za suzbijanje korupcije

(39) Mađarska se obvezala da će do 30. rujna 2022. donijeti strategije za suzbijanje prijevara i korupcije kojima se definiraju zadaće subjekata uključenih u provedbu svih vrsta financijske potpore Unije povezane sa sprečavanjem, otkrivanjem i ispravljanjem prijevara, sukoba interesa i korupcije. Mađarska se usto obvezala da će od 1. studenoga 2022. proširiti osobni i materijalni opseg imovinskih kartica. Riječ je o horizontalnoj i sistemskoj korektivnoj mjeri čiji je cilj borba protiv korupcije i osiguravanje transparentnosti u političkoj sferi. To je stoga jedna od glavnih korektivnih mjera koje je predložila Mađarska.

- (40) Nakon podnošenja prijedloga Komisije Mađarska je poduzela niz koraka za provedbu ključnih provedbenih koraka za tu korektivnu mjeru. Mađarska je 30. rujna 2022. donijela Strategiju za suzbijanje prijevara i korupcije za programsko razdoblje 2021. – 2027. i za provedbu plana za oporavak i otpornost (Odluka Vlade 1470/2022). Strategija je naknadno izmijenjena, a nova verzija donesena je i objavljena 15. studenoga 2022. (Odluka Vlade 1540/2022). Nacionalna skupština donijela je 25. listopada 2022. „Zakon o imovinskim karticama” (Zakon XXXI. iz 2022.), koji je stupio na snagu 1. studenoga 2022., uz određene iznimke. Mađarska je 15. studenoga 2022. Nacionalnoj skupštini podnijela prijedlog zakona o izmjeni „Zakona o imovinskim karticama” u okviru paketa o uslugama koji je donesen 7. prosinca 2022.

- (41) Kad je riječ o strategijama za suzbijanje prijevара i korupcije, Komisija je u svojoj Komunikaciji od 30. studenoga 2022. utvrdila da je Mađarska, unatoč nepoštovanju dogovorenog roka zbog donošenja izmjena, ispunila obveze utvrđene korektivnom mjerom. Kad je riječ o imovinskim karticama, Komisija je utvrdila da se u skladu s korektivnom mjerom Zakonom o imovinskim karticama proširuje osobni opseg imovinskih kartica kako bi se obuhvatile osobe kojima su povjerene više političke funkcije i članovi Nacionalne skupštine te njihovi srodnici koji žive u istom kućanstvu. Zakonom se proširuje i materijalni opseg imovinskih kartica kako bi se obuhvatila sva relevantna imovina. Međutim, na temelju procjene Komisije, u regulatornom okviru za imovinske kartice koji je uspostavila Mađarska i dalje su prisutne važne slabosti, rizici i nedostaci, a posebno: i. nedostatak jasnoće i pravne sigurnosti u pogledu obveza prijavljivanja nekretnina, uključujući nekretnine koje su izvan nadležnosti Mađarske; ii. nedostatak jasnoće u pogledu osobnog, materijalnog i vremenskog opsega prijave imovine, dohotka i gospodarskih interesa određenih rukovoditelja, dužnosnika i članova Nacionalne skupštine te njihovih bračnih drugova ili izvanbračnih partnera i djece koji žive u istom kućanstvu; iii. u Zakon o imovinskim karticama nije uključeno izričito upućivanje na uspostavu elektroničkog sustava za podnošenje imovinskih kartica u digitalnom obliku, koje će se pohraniti u javnoj bazi podataka koja će se moći pretraživati bez naknada i bez potrebe za registracijom. Vijeće smatra da zbog tih razloga, koji su dodatno navedeni u komunikaciji Komisije, utvrđene slabosti stvaraju moguće pravne praznine i posljedično narušavaju djelotvornost korektivne mjere.

(d) Osiguravanje transparentnosti zaklada za upravljanje imovinom od javnog interesa pri upotrebi potpore Unije

- (42) Mađarska se obvezala da će osigurati transparentnost zaklada za upravljanje imovinom od javnog interesa pri upotrebi potpore Unije tako što će izmijeniti relevantni regulatorni okvir do 30. rujna 2022. Nakon podnošenja prijedloga Komisije Nacionalna skupština donijela je Zakon o izmjenama određenih zakona o zakladama za upravljanje imovinom od javnog interesa koje obavljaju javnu dužnost, Državnoj poreznoj i carinskoj upravi te provjerama Europskog ureda za borbu protiv prijevara u vezi s kontrolom korištenja proračunskih sredstava Europske unije (Zakon XXIX. iz 2022.), koji je stupio na snagu 13. listopada 2022.

- (43) U skladu s korektivnom mjerom Zakonom XXIX. iz 2022. uvedene su izmjene kojima je prošireno područje primjene pravila o javnoj nabavi i sukobu interesa kako bi se obuhvatile i zaklade za upravljanje imovinom od javnog interesa koje obavljaju javnu dužnost. Međutim, regulatornim okvirom i dalje se ne sprečava visoke dužnosnike, uključujući više članove političkih izvršnih tijela iz Nacionalne skupštine i mađarskih autonomnih tijela, da budu u upravnim odborima zaklada za upravljanje imovinom od javnog interesa, kao što je Komisija više puta tražila. Osim toga, Mađarska je od 1. studenoga 2022. ponovno uvela mogućnost (iznimkom od opće zabrane) da viši članovi političkih izvršnih tijela imaju druga plaćena radna mjesta, među ostalim u upravnim odborima zaklada za upravljanje imovinom od javnog interesa. Vijeće smatra da zbog tih razloga, koji su dodatno navedeni u komunikaciji Komisije, slabosti regulatornog okvira u kombinaciji s novim zakonodavnim promjenama pogoršavaju mogući sukob interesa koji se trebao riješiti korektivnom mjerom te da on stoga nije primjeren za otklanjanje zabrinutosti koje je prvotno izrazila Komisija.

(e) Uvođenje posebnog postupka u slučaju posebnih kaznenih djela povezanih s izvršavanjem javnih ovlasti ili upravljanjem javnom imovinom

- (44) Mađarska se obvezala uspostaviti novi postupak sudskog preispitivanja za posebna kaznena djela povezana s izvršavanjem javnih ovlasti ili upravljanjem javnom nabavom. U okviru te korektivne mjere novim postupkom mora se predvidjeti sudsko preispitivanje odluke državnog odvjetništva ili istražnog tijela o odbacivanju kaznene prijave ili obustavi kaznenog postupka (tj. okončanju kaznene istrage bez podizanja optužnice) u vezi s korupcijom ili praksom povezanom s korupcijom. Novim se postupkom istražnom sucu mora dodijeliti ovlast za nalažanje pokretanja ili nastavka kaznenog postupka. Bilo koja fizička i pravna osoba, osim tijela javne vlasti, mogla bi podnijeti prijedloge u okviru postupka, što bi moglo dovesti i do mogućnosti podnošenja optužnog prijedloga pred sudom. Ta korektivna mjera horizontalna je mjera čiji je cilj riješiti strukturne probleme u pogledu djelotvornosti aktivnosti državnog odvjetnika u Mađarskoj i osigurati poduzimanje djelotvornih i odvraćajućih mjera kako bi se osigurala zaštita financijskih interesa Unije, u skladu s člankom 325. UFEU-a. To je stoga jedna od glavnih korektivnih mjera koje je Mađarska predložila kako bi otklonila zabrinutost Komisije.

- (45) Mađarska je u predloženu korektivnu mjeru uključila više elemenata koji su u trenutku podnošenja prijedloga Komisije pozitivno ocijenjeni, kao što su mogućnost da pravne osobe podnesu zahtjev za postupak sudskog preispitivanja, zajamčen povlašten položaj u postupku za osobu koja prijavi kazneno djelo, upućivanje na činjenicu da će isključiva nadležnost za odlučivanje u predmetima u novom postupku biti dodijeljena specijaliziranom sudu (tj. Središnjem okružnom sudu u Budimu), upućivanje na činjenicu da će svi sudovi i istražni suci uključeni u novi postupak poštovati članak 19. stavak 1. UEU-a i relevantnu pravnu stečevinu Unije te općenito razuman vremenski okvir za postupak. Mađarska se usto obvezala poduzeti ključne provedbene korake za donošenje i stupanje na snagu potrebnih izmjena Zakona o kaznenom postupku i relevantnih provedbenih propisa do 15. studenoga 2022. Nakon podnošenja prijedloga Komisije Nacionalna skupština donijela je 3. listopada 2022. Zakon o izmjeni Zakona XC. iz 2017. o Zakonu o kaznenom postupku („Zakon o sudskom preispitivanju”), koji je stupio na snagu 15. studenoga 2022., a koji je dodatno izmijenjen nakon razmjene mišljenja s Komisijom i donesen u izmijenjenoj verziji 22. studenoga 2022. Mađarska je pokrenula *ex ante* preispitivanje pred mađarskim Ustavnim sudom kojim je utvrđeno da je Zakon o sudskom preispitivanju u skladu s načelom monopola državnog odvjetništva kako je utvrđeno u mađarskom Temeljnem zakonu. Mađarska je najzad Komisiji dostavila nacрте odluka kojima se utvrđuju provedbene uredbe potrebne za primjenu novog postupka preispitivanja te se obvezala da će ih bez odgode donijeti kako bi se osiguralo njihovo stupanje na snagu 1. siječnja 2023.

- (46) Zakonom o sudskom preispitivanju provodi se niz obveza predloženih u korektivnim mjerama uvođenjem relevantnih izmjena Zakona o kaznenom postupku. Komisija je također pozdravila dodatne mjere koje je Mađarska poduzela u okviru izmjene Zakona o sudskom preispitivanju, kao što je ovlast Tijela za zaštitu integriteta da podnese prijedlog za reviziju ili ponovnu reviziju te ukidanje ovlasti glavnog državnog odvjetnika da podnese izvanredni pravni lijek protiv odluka. Međutim, kako se pokazalo u procjeni Komisije, posebnim odredbama Zakona o sudskom preispitivanju u postupak se uvode diskrecijske ovlasti kojima bi se moglo utjecati na njegov ishod slijedom prijedloga za reviziju ili prijedloga za kazneni progon, čime se ugrožavaju djelotvornost i opća primjerenost korektivne mjere. Konkretno, i. u primjenjivim pravilima ne navode se jasno pravne posljedice koje po državnog odvjetnika ima sudska odluka kojom se, slijedom prijedloga za reviziju, ukida njegova odluka. Budući da nije zajamčeno da će nakon odluka o sudskom preispitivanju uslijediti odgovarajuće aktivnosti državnog odvjetnika, diskrecijska ovlast koja mu je dodijeljena ozbiljno ugrožava djelotvornost, a time i primjerenost korektivne mjere. Nadalje, ii. za predmete u kojima se može podnijeti prijedlog za kazneni progon, Zakonom o sudskom preispitivanju predviđa se ispitivanje razloga za prijedlog za kazneni progon od strane suda pred kojim se vodi postupak i koji odlučuje iza zatvorenih vrata i bez uzimanja iskaza, što je dodatak preliminarnom ispitivanju formalnih razloga utvrđenih u novom postupku.

Na temelju Komisijine procjene i razloga koji su u njoj navedeni, takvo ispitivanje razloga za prijedlog za kazneni progon koje provodi sud pred kojim se vodi postupak predstavlja filtriranje materije kojim bi moglo doći do anticipiranja ili sprječavanja odlučivanja o meritumu, bez mogućnosti traženja dokaza i uzimanja iskaza u predmetu. To su nepotrebni koraci koji narušavaju djelotvornost korektivne mjere. Konačno, u Zakonu o sudskom preispitivanju nije pojašnjen vremenski okvir za područje primjene novih pravila, a posebno se ne pojašnjava da će se novi postupak primjenjivati i na kaznena djela (koja nisu u zastari) počinjena prije 1. siječnja 2023. Vijeće smatra da su zbog tih razloga i razloga koji su dodatno izloženi u Komunikaciji Komisije utvrđene slabosti toliko ozbiljne da znatno dovode u pitanje primjerenost korektivne mjere za rješavanje pitanja neučinkovitih istraga, progona i sankcioniranja kaznenih djela u području javne imovine.

(f) Jačanje mehanizama revizije i kontrole kojima se jamči pravilna upotreba potpore Unije

- (47) Mađarska se obvezala ojačati mehanizme revizije i kontrole kako bi se zajamčila pravilna upotreba potpore Unije uključivanjem odredaba o jačanju pravila i postupaka u relevantno nacionalno zakonodavstvo radi djelotvornijeg sprečavanja, otkrivanja i ispravljanja sukoba interesa pri upotrebi sredstava Unije u skladu s člankom 61. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća¹, uključujući djelotvoran mehanizam kontrole valjanosti izjava o sukobu interesa. Nakon podnošenja prijedloga Komisije Mađarska je poduzela niz koraka za provedbu ključnih provedbenih koraka za tu korektivnu mjeru. Konkretno, Nacionalna skupština donijela je i dodatno izmijenila Zakon XXVIII. iz 2022. kojim je uspostavljena Uprava za unutarnju reviziju i zaštitu integriteta pri Uredu predsjednika vlade te su joj pružena jamstva neovisnosti i djelotvornosti. Paket o uslugama uključivao je i prijedlog zakona kojim se mijenja regulatorni okvir kojim se uređuje Glavna uprava za reviziju europskih fondova („EUTAF”). Mađarska je nadalje donijela Odluku Vlade 373/2022 o izmjeni Odluke 374/2022 i Odluku Vlade 463/2022 o jačanju pravila i postupaka za djelotvornije sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje sukoba interesa. Na temelju Komunikacije Komisije od 30. studenoga 2022. i razloga koji su u njoj navedeni Vijeće smatra da je Mađarska poduzela ključne provedbene korake te da relevantni zakonodavni tekstovi ispunjavaju obveze utvrđene korektivnom mjerom.

¹ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 193, 30.7.2018., str. 1.).

(g) Smanjivanje udjela postupaka nabave s jednom ponudom koji se financiraju sredstvima Unije

- (48) Mađarska se obvezala do 31. prosinca 2022. smanjiti udio postupaka javne nabave s jednom ponudom financiranih sredstvima Unije i zaključenih 2022. na ispod 15 %, u skladu s metodologijom pregleda stanja jedinstvenog tržišta. Ključni provedbeni korak za tu mjeru bio je provedba prve revizije EUTAF-a o usklađenosti s metodologijom pregleda stanja jedinstvenog tržišta do 30. rujna 2022. Mađarska je dostavila izvješće 7. listopada 2022., a nakon komentara Komisije dostavila je 3. studenoga 2022. revidiranu konačnu verziju. Revizijom je zaključeno da je upotrijebljena metodologija primjerena i u skladu s metodologijom koja se upotrebljava u pregledu stanja jedinstvenog tržišta, uz jednu iznimku za koju je EUTAF sastavio preporuku. Na temelju Komunikacije Komisijine od 30. studenoga 2022. i razloga koji su u njoj navedeni, Vijeće smatra da je Mađarska poduzela ključni provedbeni korak kako je zatraženo u korektivnoj mjeri.

- (i) **Izrada alata za izvješćivanje o postupcima javne nabave s jednom ponudom radi praćenja i izvješćivanja o postupcima javne nabave koji su zaključeni s jednom ponudom**
- (49) Mađarska se obvezala do 30. rujna 2022. izraditi novi alat za praćenje i izvješćivanje za mjerenje udjela postupaka javne nabave koji završavaju jednom ponudom i financiraju se iz nacionalnih sredstava, iz potpore Unije ili iz oba izvora. Nakon podnošenja prijedloga Komisije Mađarska je poduzela niz koraka za provedbu ključnih provedbenih koraka za tu korektivnu mjeru. Konkretno, Mađarska je razvila novi alat za praćenje i izvješćivanje koji je u reviziji ocijenjen kao operativan, funkcionalan i prikladan za praćenje udjela postupaka nabave s jednom ponudom. U skladu s korektivnom mjerom alat za izvješćivanje dodatno će se razviti do 31. prosinca 2022. kako bi se uključili podaci o oznakama zemljopisnog podrijetla. Na temelju Komunikacije Komisije od 30. studenoga 2022. i razloga koji su u njoj navedeni, Vijeće smatra da je Mađarska poduzela ključne provedbene korake te da je alat za izvješćivanje o postupcima javne nabave s jednom ponudom izrađen i operativan kako je zatraženo u korektivnoj mjeri.

(j) Razvoj sustava elektroničke javne nabave radi povećanja transparentnosti

- (50) Kako bi se povećala transparentnost u javnoj nabavi, Mađarska se obvezala izraditi i na internetskoj stranici elektroničkog sustava za javnu nabavu objaviti bazu podataka koja sadržava informacije u strukturiranom obliku o svim obavijestima o dodjeli ugovora u postupcima javne nabave, uključujući identifikacijske brojeve poduzeća i imena svakog pojedinog člana konzorcija i podugovaratelja. Ta se baza podataka treba redovito ažurirati i besplatno je dostupna javnosti. Nakon podnošenja prijedloga Komisije Mađarska je obavijestila Komisiju da je izrada baze podataka s potrebnim funkcijama dovršena do 30. rujna 2022. Na temelju Komisijine procjene funkcionalnosti nove baze podataka Vijeće smatra da je Mađarska poduzela relevantni ključni provedbeni korak za tu mjeru i ispunila njom predviđene uvjete.

(k) Izrada okvira za mjerenje uspješnosti radi procjene učinkovitosti provedbe i troškovne učinkovitosti postupaka javne nabave

- (51) Mađarska je 5. rujna 2022. donijela Odluku Vlade 1425/2022 kako bi ispunila svoju obvezu da do 30. rujna 2022. izradi okvir za mjerenje uspješnosti radi procjene učinkovitosti provedbe i troškovne učinkovitosti postupaka javne nabave, koji treba biti operativan do 30. studenoga 2022. Mađarska je 30. studenoga 2022. na internetskim stranicama elektroničkog sustava za javnu nabavu objavila dokument kojim se utvrđuje okvir za mjerenje uspješnosti. Na temelju Komisijine procjene okvira utvrđenog u Odluci Vlade 1425/2022 Vijeće smatra da je Mađarska poduzela relevantni ključni provedbeni korak i ispunila svoje obveze u pogledu te mjere.

(o) Primjena alata ARACHNE, alata Komisije za utvrđivanje razine rizika

- (52) Kad je riječ o izraženim dvojabama o sposobnosti Mađarske da poboljša provjere sukoba interesa koje se odnose na upotrebu sredstava Unije Mađarska se obvezala primijeniti postupke za sustavnu i proširenu upotrebu svih funkcija jedinstvenog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika (ARACHNE) koji je Komisija stavila na raspolaganje državama članicama, za bilo kakvu potporu Unije i za sva programska razdoblja, kako bi se djelotvorno spriječio i otkrio sukob interesa, prijevare, korupcija, dvostruko financiranje i druge nepravilnosti. Mađarska vlada donijela je 30. rujna 2022. Odluku Vlade 373/2022 i Odluku o izmjeni 374/2022, koja je stupila na snagu istog dana, i u kojoj su utvrđene odredbe kojima se osigurava redoviti prijenos određenih podataka u alat ARACHNE. Istog je dana prvi paket podataka proslijeđen alatu ARACHNE. Na temelju Komisijine procjene da su Odlukom Vlade 373/2022 i Odlukom o izmjeni 374/2022 utvrđena detaljna pravila za sustavnu i učinkovitu upotrebu alata ARACHNE Vijeće smatra da je Mađarska poduzela relevantni ključni provedbeni korak i ispunila svoje obveze u pogledu te mjere.

(p) Jačanje suradnje s OLAF-om

- (53) Mađarska se obvezala na jačanje suradnje s OLAF-om imenovanjem nadležnog nacionalnog tijela koje će OLAF-u pomoći pri provedbi provjera na licu mjesta u Mađarskoj ako gospodarski subjekt koji je predmet tih provjera odbije surađivati. Mađarska se obvezala i uvesti odvraćajuću vrstu financijske sankcije koja će se izreći ako gospodarski subjekt odbije surađivati s OLAF-om u slučaju OLAF-ovih provjera i inspekcija na licu mjesta. Nakon podnošenja prijedloga Komisije Nacionalna skupština 4. listopada 2022. donijela je Zakon XXIX. iz 2022. kojim je izmijenjeno postojeće zakonodavstvo kako bi se Državna porezna i carinska uprava imenovala nadležnim nacionalnim tijelom koje pomaže OLAF-u i kako bi se uvela odvraćajuća financijska sankcija koju treba izreći u slučaju da gospodarski subjekt odbije surađivati s OLAF-om. Na temelju Komisijine procjene Vijeće smatra da je Mađarska poduzela relevantne ključne provedbene korake i ispunila svoje obveze u pogledu te mjere.

(q) Donošenje zakonodavnog akta kojim će se zajamčiti veća transparentnost javne potrošnje

- (54) U okviru skupa korektivnih mjera Mađarska se obvezala da će do 31. listopada 2022. donijeti zakonodavni akt kojim će se osigurati veća transparentnost javne potrošnje utvrđivanjem obveze za sva javna tijela da proaktivno u središnjem registru objavljuju unaprijed utvrđeni skup informacija o upotrebi javnih sredstava. Nakon podnošenja prijedloga Komisije Nacionalna skupština 8. studenoga 2022. donijela je Zakon XL. iz 2022., koji je naknadno izmijenjen 22. studenoga 2022. kao dio paketa o uslugama. Dodatna izmjena odredaba o utvrđivanju dodatnog administrativnog postupka za transparentnost donesena je 7. prosinca 2022. U procjeni Komisije zaključeno je da je Mađarska poduzela potrebne ključne provedbene korake unatoč kašnjenju u njihovoj provedbi. Međutim, na temelju procjene Komisije, kako je ažurirana 9. prosinca 2022., i dalje postoji slabost u regulatornom okviru kojom se ugrožava njegova djelotvornost, osobito nepostojanje obveze za sve javne naručitelje da u minimalnom skupu podataka koji se unose u središnji registar objave informacije u nedostatku podataka o „odgovornom tijelu” za javne rashode, javnom naručitelju ili pružateljima usluga, dobavljačima i pružateljima kapaciteta.

- (55) Ukratko, Mađarska je poduzela niz koraka za provedbu ključnih provedbenih koraka (zakonodavnih i nezakonodavnih) navedenih u prilogu obrazloženju uz prijedlog Komisije te se mnoge obveze koje je Mađarska preuzela u okviru korektivnih mjera mogu smatrati ispunjenima, kako je prethodno navedeno. Tim pozitivnim procjenama ne dovodi se u pitanje daljnji razvoj događaja u pogledu korektivnih mjera koje moraju biti potkrijepljene u praksi ili za koje je potrebno dulje razdoblje provedbe u skladu s aktivnostima koje je poduzela Mađarska.
- (56) Međutim, u nizu korektivnih mjera i dalje postoje važne slabosti, rizici i nedostaci. Konkretno, znatne slabosti i dalje ozbiljno ugrožavaju primjerenost korektivnih mjera horizontalne, strukturne i systemske prirode koje su od ključne važnosti za ispravljanje sistemskih povreda načelâ vladavine prava u pogledu javne nabave, djelotvornost aktivnosti državnog odvjetnika i borbu protiv korupcije u Mađarskoj. Te slabosti stoga ugrožavaju djelotvornost svih korektivnih mjera u cjelini.

- (57) Imajući na umu horizontalnu, strukturnu i sistemsku prirodu mjera za koje se obveze tek trebaju ispuniti, činjenica da je Mađarska u zadovoljavajućoj mjeri ispunila niz obveza u odnosu na druge točne korektivne mjere nije dovoljna za rješavanje utvrđenih povreda načelâ vladavine prava i njihova učinka ili rizika u odnosu na proračun Unije. Kako je Komisija pojasnila u svojoj ažuriranoj procjeni od 9. prosinca 2022., uz jedinu iznimku korektivne mjere koja se odnosi na zaklade za upravljanje imovinom od javnog interesa, korektivne mjere moraju se procijeniti u cijelosti, kao globalni paket, s obzirom na njihovu ukupnu prikladnost za okončanje situacije te na temelju kvalitativne, a ne samo kvantitativne procjene.
- (58) Slijedom toga, s obzirom na prethodno provedenu procjenu, trebalo bi zaključiti da se korektivnim mjerama o kojima je Mađarska obavijestila, promatranima u cjelini, kako su donesene i s obzirom na njihove pojedinosti, kao i nesigurnost u pogledu njihove primjene u praksi koja iz toga proizlazi, ne uklanjaju utvrđene povrede načelâ vladavine prava. Budući da se utvrđeni slučajevi neusklađenosti odnose na povrede sistemske prirode, oni uvelike na dovoljno izravan način utječu na dobro financijsko upravljanje proračunom Unije i zaštitu financijskih interesa Unije.
- (59) Ako Vijeće utvrdi da su ispunjeni uvjeti utvrđeni u Uredbi (EU, Euratom) 2020/2092, ono na odgovarajućoj razini treba donijeti mjere kako bi se osigurala zaštita proračuna Unije od stvarnog ili potencijalnog učinka utvrđenih povreda načelâ vladavine prava.

- (60) S obzirom na povrede načelâ vladavine prava utvrđene u ovoj Odluci i njihov znatan učinak na proračun Unije te s obzirom na to da korektivne mjere koje je Mađarska dosad donijela sadržavaju znatne slabosti koje ozbiljno ugrožavaju njihovu primjerenost za rješavanje tih povreda, Vijeće smatra da je posljedični rizik za proračun Unije i dalje visok. Prema uvodnoj izjavi 18. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, pri utvrđivanju mjera koje je potrebno donijeti trebalo bi na odgovarajući način uzeti u obzir stupanj suradnje dotične države članice. Komisija je prvotno smatrala da se rizik za proračun može razumno procijeniti na približno 65 % sredstava dotičnih programa. Međutim, s obzirom na broj i važnost korektivnih mjera koje je Mađarska na zadovoljavajući način provela kako bi riješila utvrđene povrede načelâ vladavine prava, „razumna procjena” bilo bi utvrditi rizik za proračun na 55 % dotičnih programa. U skladu s tim, trebalo bi suspendirati 55 % obveza u dotičnim programima, nakon što se odobre. Ta se razina može smatrati razumnom procjenom učinka utvrđenih povreda načelâ vladavine prava na proračun Unije ili ozbiljnih rizika koji one predstavljaju za proračun Unije, uzimajući u obzir stupanj suradnje Mađarske tijekom postupka, rezultat čega su provedene korektivne mjere, te je stoga proporcionalna s obzirom na cilj zaštite proračuna Unije utvrđen u Uredbi (EU, Euratom) 2020/2092.

- (61) Kad je riječ o odabiru raznih vrsta mjera predviđenih člankom 5. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, Vijeće smatra da se suspenzijom proračunskih obveza koje proizlaze iz dotičnih programa nakon što budu odobrene osigurava djelotvorna i pravodobna zaštita proračuna Unije tako što se sprečava da povrede načelâ vladavine prava utvrđene u ovoj Odluci utječu na proračun dodijeljen dotičnim programima. Istodobno, suspenzija proračunskih obveza Mađarskoj i dalje omogućuje da započne s provedbom tih programa u skladu s primjenjivim pravilima, čime se zadržavaju ciljevi kohezijske politike i položaj krajnjih korisnika. Nadalje, za razliku od drugih mogućih mjera, suspenzija proračunskih obveza privremene je prirode i nema konačne učinke u skladu s člankom 7. stavkom 3. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092. Mjera se stoga može ukinuti u skladu s postupkom predviđenim tim člankom bez gubitka sredstava Unije, pod uvjetom da se situacija u potpunosti ispravi u roku od dvije godine. U skladu s načelom proporcionalnosti odabrana mjera stoga je dovoljna za postizanje zaštite proračuna Unije, ali je najmanje ograničavajuća, uzimajući u obzir okolnosti slučaja.

- (62) Kad je riječ o utvrđenim povredama povezanim sa zakladama od javnog interesa, u regulatornom okviru u Mađarskoj postoje slabosti, kako je prethodno navedeno, i njime se nije otklonio rizik od sukoba interesa koji se trebao riješiti korektivnom mjerom. S obzirom na neprimjerenost korektivne mjere, ozbiljan rizik za proračun Unije i dalje je prisutan i najbolje se može riješiti zabranom preuzimanja novih pravnih obveza sa svim zakladama od javnog interesa i svim subjektima koje one imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu na temelju svih programa u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja. Takva mjera ne utječe na ukupnu dodjelu sredstava iz programâ Unije u okviru izravnog i neizravnog upravljanja koja se i dalje mogu upotrebljavati za druge subjekte te je stoga dovoljna za postizanje zaštite proračuna Unije i istodobno razmjerna onome što je nužno za postizanje tog cilja.
- (63) U skladu s člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 ova Odluka ne utječe na obveze Mađarske u vezi s provedbom programa i fondova na koje se odnosi ova Odluka, a posebno na njezine obveze prema krajnjim primateljima ili korisnicima, među ostalim na obvezu plaćanja na temelju primjenjivih sektorskih ili financijskih pravila. Mađarska treba izvješćivati Komisiju o ispunjenju tih obveza svaka tri mjeseca od donošenja ove Odluke.
- (64) Mađarska bi trebala redovito obavješćivati Komisiju o provedbi korektivnih mjera na koje se obvezala, a posebno onih koje moraju biti potkrijepljene u praksi ili za koje je potrebno dulje razdoblje provedbe.

- (65) Komisija bi trebala nastaviti pratiti stanje u Mađarskoj i prema potrebi izvršavati svoje ovlasti na temelju Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092. Komisija bi osobito trebala brzo procijeniti razvoj događaja u provedbi korektivnih mjera koje je predložila Mađarska kako bi bez odgode Vijeću dostavila potrebne prijedloge za ukidanje mjera na temelju članka 7. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 u slučaju da uvjeti za njihovo donošenje više nisu ispunjeni. Komisija bi trebala periodično obavješćivati Vijeće,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

1. Ispunjeni su uvjeti navedeni u članku 4. stavku 1. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 za donošenje odgovarajućih mjera za zaštitu proračuna Unije od povreda načelâ vladavine prava u Mađarskoj.
2. Korektivne mjere koje je Mađarska predložila na temelju članka 6. stavka 5. Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 nisu u potpunosti primjeren odgovor na nalaze navedene u obavijesti Komisije upućenoj Mađarskoj 27. travnja 2022.

Članak 2.

1. Suspendira se, nakon njihova odobrenja, 55 % proračunskih obveza u okviru sljedećih operativnih programa kohezijske politike:
 - (a) operativni program za okoliš i energetska učinkovitost plus;
 - (b) operativni program za integrirani promet plus;
 - (c) operativni program za razvoj teritorija i naselja plus.

2. Ako Komisija izvršava proračun Unije u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja na temelju članka 62. stavka 1. točaka (a) i (c) Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046, ne preuzimaju se pravne obveze sa zakladama od javnog interesa osnovanima na temelju mađarskog Zakona IX. iz 2021. ili sa subjektima koje takve zaklade od javnog interesa imaju u potpunom ili djelomičnom vlasništvu.

Članak 3.

Mađarska do ... [OJ: tri mjeseca nakon stupanja na snagu ove Odluke] i svaka tri mjeseca nakon toga obavješćuje Komisiju o provedbi korektivnih mjera na koje se Mađarska obvezala u svojem drugom odgovoru, uključujući dodatne obveze navedene u dopisu Mađarske od 13. rujna 2022.

Članak 4.

Ova Odluka stupa na snagu na dan priopćenja.

Članak 5.

Ova je Odluka upućena Mađarskoj.

Sastavljeno u ...

Za Vijeće

Predsjednik/Predsjednica
