



Svet
Evropske unije

Bruselj, 13. december 2022
(OR. en)

14247/22

**Medinstitucionalna zadeva:
2022/0295 (NLE)**

**FIN 1165
RESPR 36
CADREFIN 190
POLGEN 143**

ZAKONODAJNI AKTI IN DRUGI INSTRUMENTI

Zadeva: IZVEDBENI SKLEP SVETA o ukrepih za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem

IZVEDBENI SKLEP SVETA

z dne ...

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

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije,

ob upoštevanju Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije¹ in zlasti člena 6(10) Uredbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

¹ UL L 433I, 22.12.2020, str. 1.

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Komisija je 24. novembra 2021 Madžarski poslala zahtevo za posredovanje informacij na podlagi člena 6(4) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, na katero so madžarski organi odgovorili 27. januarja 2022.
- (2) Komisija je 27. aprila 2022 Madžarski poslala pisno uradno obvestilo na podlagi člena 6(1) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 (v nadaljnjem besedilu: uradno obvestilo). V tem uradnem obvestilu je Komisija izrazila zaskrbljenost in predstavila svoje ugotovitve v zvezi s številnimi vprašanji v zvezi s sistemom javnih naročil na Madžarskem, ki vključujejo:
 - (a) sistemske nepravilnosti, pomanjkljivosti in slabosti pri postopkih javnega naročanja;
 - (b) visok delež postopkov z eno samo ponudbo in nizko konkurenčnostjo v postopkih javnega naročanja;
 - (c) vprašanja, povezana z uporabo okvirnih sporazumov;
 - (d) odkrivanje, preprečevanje in odpravljanje nasprotij interesov, in
 - (e) vprašanja, povezana s skladi javnega interesa.

- (3) Ta vprašanja in dejstvo, da se ponavljajo, kažejo na sistemsko nezmožnost, neuspešnost ali nepripravljenost madžarskih organov, da preprečijo odločitve, ki kršijo uporabno pravo, kar zadeva javna naročila in nasprotja interesov, ter tako ustrezno obravnavajo tveganja korupcije. Pomenijo kršitev načel pravne države, zlasti načel pravne varnosti in prepovedi samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti, ter vzbujajo pomisleke glede delitve oblasti.
- (4) Komisija je v uradnem obvestilu navedla dodatne razloge in predstavila svoje ugotovitve v zvezi s številnimi vprašanji, povezanimi s preiskavami in pregonom ter protikorupcijskim okvirom, vključno z omejitvami učinkovitega preiskovanja in pregona domnevne kriminalne dejavnosti, organizacijo tožilstva ter odsotnostjo delujočega in učinkovitega protikorupcijskega okvira v praksi. Ta vprašanja pomenijo kršitve načel pravne države, zlasti v zvezi s pravno varnostjo, prepovedjo samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti in učinkovitim sodnim varstvom.
- (5) Komisija je v uradnem obvestilu navedla dejanske elemente in posebne razloge, na katerih je utemeljila svoje ugotovitve, Madžarsko pa je tudi pozvala, naj predloži nekatere informacije in podatke v zvezi z navedenimi dejanskimi elementi in razlogi. V uradnem obvestilu je Komisija dala madžarskim organom na voljo dva meseca, da predložijo svoje pripombe.

- (6) Madžarska se je 27. junija 2022 odzvala na uradno obvestilo (v nadaljnjem besedilu: prvi odgovor). Madžarska je z dopisoma z dne 30. junija in 5. julija 2022 predložila dodatne informacije za dopolnitev prvega odgovora. Poleg tega je Madžarska 19. julija 2022 poslala dodaten dopis, v katerem je predlagala več popravni ukrepov za obravnavo ugotovitev iz uradnega obvestila.
- (7) Komisija je ocenila pripombe, predložene v prvem odgovoru, in ugotovila, da niso odpravile njenih pomislekov in ugotovitev iz uradnega obvestila. Poleg tega je Komisija menila, da niti prvi odgovor niti dodatna dopisa z dne 30. junija in 5. julija 2022 niso vsebovali ustreznih popravni ukrepov, ki so bili ustrezno sprejeti v okviru Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092. Dopisa z dne 19. julija 2022 zaradi pozne predložitve ni bilo mogoče upoštevati pri oceni prvega odgovora. Vendar je Komisija v skladu z načelom lojalnega sodelovanja z državami članicami pri naslednjih korakih postopka iz člena 6 Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 upoštevala vse ustrezne informacije iz navedenega dopisa.
- (8) V skladu s členom 6(7) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 je Komisija 20. julija 2022 Madžarski poslala dopis (v nadaljnjem besedilu: pismo o nameri), v katerem je državo članico obvestila o svoji oceni na podlagi člena 6(6) navedene uredbe in o ukrepih, ki jih je nameravala predlagati Svetu v sprejetje na podlagi člena 6(9) navedene uredbe, če se Madžarska ne bi zavezala, da bo sprejela ustrezne popravne ukrepe. Komisija je v pismu o nameri Madžarski dala možnost, da predloži svoje pripombe, zlasti glede sorazmernosti predvidenih ukrepov.

- (9) Madžarska je na pismo o nameri odgovorila 22. avgusta 2022 (v nadaljnjem besedilu: drugi odgovor), pri čemer je predložila pripombe na ugotovitve, postopek in sorazmernost ukrepov Komisije iz dopisa o nameri. Čeprav je Madžarska izpodbijala ugotovitve Komisije, je predlagala nekatere popravne ukrepe za odpravo pomislekov Komisije. Madžarska je 13. septembra 2022 Komisiji poslala dopis, ki je vključeval pojasnila in dodatne zaveze v zvezi s predlaganimi popravnimi ukrepi. Madžarska meni, da so popravni ukrepi, vključno z dodatnimi zavezami iz dopisa z dne 13. septembra 2022, v celoti odpravili pomisleke Komisije, zato Komisija Svetu ne bi smela predlagati nobenih ukrepov.
- (10) Komisija je menila, da so pogoji za uporabo Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 izpolnjeni, zato je 18. septembra 2022 sprejela predlog za izvedbeni sklep Sveta o ukrepih za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem (v nadaljnjem besedilu: predlog Komisije).

- (11) Gleda na ugotovitve iz predloga Komisije, pri postopkih javnega naročanja na Madžarskem obstajajo, prvič, resne sistemske nepravilnosti, pomanjkljivosti in slabosti. Take nepravilnosti so bile ugotovljene po zaporednih revizijah, ki so jih opravile službe Komisije za programski obdobji 2007–2013 in 2014–2020. Te revizije so se zaključile z znatnimi skupnimi zneski finančnih popravkov ter z več preiskavami Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), na podlagi katerih so bila pripravljena finančna priporočila za izterjavo znatnih zneskov od Madžarske. Poleg tega razpoložljivi podatki kažejo na nenavadno visoke deleže naročil, oddanih v postopkih, v katerih je sodeloval samo en ponudnik, dodeljevanje naročil določenim podjetjem, ki postopoma pridobivajo velike dele trga, ter resne pomanjkljivosti pri dodeljevanju okvirnih sporazumov. Poleg tega obstajajo pomisleki glede neuporabe pravil o javnem naročanju in nasprotju interesov za „sklade javnega interesa“ in subjekte, ki jih ti upravljajo, ter glede pomanjkanja preglednosti v zvezi z upravljanjem sredstev s strani navedenih skladov. Ta vprašanja in dejstvo, da se ponavljajo, kažejo na sistemsko nezmožnost, neuspešnost ali nepripravljenost madžarskih organov, da preprečijo odločitve, ki kršijo uporabno pravo, kar zadeva javna naročila in nasprotja interesov, ter ustrezno obravnavajo tveganja korupcije. Pomenijo kršitev načel pravne države, zlasti načel pravne varnosti in prepovedi samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti, ter vzbujajo pomisleke glede delitve oblasti.

- (12) Drugič, obstajajo dodatna vprašanja v zvezi z omejitvami pri učinkovitem preiskovanju in pregonu domnevne kriminalne dejavnosti, organizacijo državnega tožilstva ter odsotnostjo delujočega in učinkovitega protikorupcijskega okvira. Zlasti ni učinkovitih pravnih sredstev s strani neodvisnega sodišča zoper odločitve tožilstva, da ne preiskuje ali preganja domnevne korupcije, goljufije in drugih kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije, ni zahteve po obrazložitvi, kadar se take zadeve dodelijo ali prerazporedijo, in ni pravil za preprečevanje samovoljnih odločitev v zvezi z njimi. Poleg tega ni celovite protikorupcijske strategije, ki zajema najpomembnejša področja preprečevanja korupcije, premajhna je uporaba celotnega nabora preventivnih orodij za pomoč pri preiskovanju korupcije, zlasti primerov korupcije na visoki ravni, ter na splošno ni učinkovitega preprečevanja in zatiranja kaznivih dejanj goljufije in korupcije. Ta vprašanja pomenijo kršitve načel pravne države, zlasti v zvezi s pravno varnostjo, prepovedjo samovoljnega ravnanja izvršilnih oblasti in učinkovitim sodnim varstvom.

- (13) Glede na ugotovitve Komisije pripombe iz odgovorov Madžarske ne obravnavajo ustrezno ugotovitev iz uradnega obvestila in pisma o nameri. Zlasti Madžarska ni predložila nobenih dokazov o nedavnih izboljšavah svojega sistema javnega naročanja (v zvezi s preglednostjo, intenzivnostjo konkurence in preverjanjem nasprotij interesov). Čeprav je po revizijah služb Komisije prišlo do nekaterih sprememb v madžarskem sistemu javnega naročanja, nič ne kaže, da bi te spremembe vplivale na raven konkurence na madžarskem trgu. Podatki, ki so na voljo Komisiji, kažejo ne le povečanje koncentracije dodelitev javnih naročil, ampak tudi povečanje verjetnosti, da naročilo dobijo akterji iz vladajoče madžarske stranke. Komisija je naročila študijo, ki je zagotovila statistično empirično analizo več kot 270 000 javnih naročil med letoma 2005 in 2021. Opažanja iz študije so potrdile ugotovitve iz pregleda določenih podatkov o razpisih v zvezi z naročili, oddanimi nekaterim podjetjem, opredeljenim kot podjetja s političnimi povezavami. Poleg tega je Komisija zbrala poročila medijev in deležnikov v sektorjih turizma, komunikacije in športa. Madžarska ni predložila nobenih dokazov o uporabnosti (niti uporabi v praksi) pravil o nasprotju interesov, ki so pomembna za zaščito proračuna Unije v zvezi s skladi javnega interesa.

- (14) Ugotovljene nepravilnosti, pomanjkljivosti in slabosti so zelo razširjene in prepletene, kar pomeni, da postopki, ki niso določeni v Uredbi (EU, Euratom) 2020/2092, ne morejo učinkoviteje obravnavati tveganj za proračun Unije. Čeprav se lahko uporabijo nekatera sredstva, ki so na voljo v okviru sektorskih pravil, kot so revizije, ki jih izvajajo službe Komisije, in finančni popravki za nepravilnosti, ki jih madžarski organi niso popravili, se ti ukrepi na splošno nanašajo na odhodke, ki so že bili prijavljeni Komisiji, pomanjkljivosti, ki se nadaljujejo že več let, pa kažejo, da finančni popravki ne zadostujejo za zaščito finančnih interesov Unije niti pred trenutnimi tveganji niti v prihodnosti.

- (15) V zvezi s spoštovanjem in spremljanjem omogočitvenih pogojev iz Uredbe (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta¹ je treba opozoriti, da je edina posledica neizpolnjevanja omogočitvenega pogoja iz člena 15(5) navedene uredbe ta, da Komisija zadevni državi članici ne bo povrnila odhodkov v zvezi z operacijami, povezanimi s specifičnim ciljem. Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 določa širši nabor možnih ukrepov za zaščito proračuna Unije, vključno z začasno ustavitvijo odobritve enega ali več programov ter začasno ustavitvijo obveznosti v okviru deljenega upravljanja. Možni ukrepi na podlagi Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 se nanašajo tudi na predhodno financiranje, ki ni določeno v členu 15 Uredbe (EU) 2021/1060.

¹ Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L 231, 30.6.2021, str. 159).

- (16) Kar zadeva postopke za ugotavljanje kršitev v zvezi z uporabo pravil o javnem naročanju in njihovo razlago, je v uvodni izjavi 17 Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 pojasnjeno, da je zakonodaja Unije, na katero se sklicuje člen 6(1) navedene uredbe, finančna in sektorska zakonodaja. Postopki za ugotavljanje kršitev ne temeljijo na zakonodajnem aktu, temveč neposredno na členu 258 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Te določbe primarne zakonodaje ni mogoče šteti za „zakonodajo Unije“ v smislu člena 6(1) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092.
- (17) V členu 22(1) Uredbe (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta¹ je določeno, da države članice pri izvajanju ukrepov v okviru Mehanizma za okrevanje in odpornost sprejmejo vse ustrezne ukrepe za zaščito finančnih interesov Unije. Komisija je za zagotovitev skladnosti s členom 22 navedene uredbe 30. novembra 2022 predstavila predlog izvedbenega sklepa Sveta o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Madžarsko, ki vsebuje mejnike, ki vključujejo zaveze, ki jih je Madžarska sprejela v okviru popravilnih ukrepov, dogovorjenih s Komisijo v okviru tega postopka.

¹ Uredba (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

V skladu s členom 22(1) Uredbe (EU) 2021/241 so za skladnost s pravom Unije in nacionalnim pravom pri izvajanju ukrepov v okviru Mehanizma za okrevanje in odpornost še vedno odgovorne države članice, Komisija pa lahko v skladu s členom 22(5) navedene uredbe naknadno sprejme popravne ukrepe v primerih goljufije, korupcije in nasprotij interesov, škodljivih za finančne interese Unije, ki jih država članica ni odpravila, ali resne kršitve obveznosti, ki izhajajo iz sporazuma o posojilu ali sporazuma o financiranju. Poleg tega so mejniki pogoji, ki jih je treba izpolniti, da lahko Madžarska predloži zahteve za prihodnja plačila v okviru načrta za okrevanje in odpornost. Zato z njimi ni mogoče zaščititi finančnih interesov Unije v zvezi s kršitvami načel pravne države, ki že dovolj neposredno vplivajo ali bi lahko dovolj neposredno vplivale na izvajanje drugih programov porabe, ki se financirajo iz proračuna Unije, na Madžarskem. Zato Komisija z uporabo določb Uredbe (EU) 2021/241 v tem primeru ne bi mogla učinkoviteje zaščititi proračuna Unije.

- (18) Glede na navedeno noben drug postopek na podlagi prava Unije Komisiji ne bi omogočal učinkovitejše zaščite proračuna Unije kot postopek iz člena 6 Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092.

- (19) Morebitni učinek ugotovljenih kršitev na dobro finančno poslovanje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije se šteje za posebej pomembnega, saj so te kršitve neločljivo povezane s postopkom, po katerem Madžarska uporablja sredstva Unije, saj vključujejo nepravilno delovanje javnih organov, ki odločajo o oddaji naročil, ki se financirajo iz proračuna Unije. Poleg navedenega se lahko vpliv šteje za še pomembnejšega, če so ugotovljene kršitve povezane z omejitvami in ovirami pri odkrivanju, preiskovanju in odpravljanju goljufij, ki so opredeljene kot dodatni razlogi, povezani s preiskavami, pregonom in protikorupcijskim okvirom.
- (20) Glede na naravo ugotovitev v zvezi z javnim naročanjem bi se morali ustrezni ukrepi, ki jih je treba sprejeti na podlagi člena 4(1) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 (v nadaljnjem besedilu: ustrezni ukrepi), nanašati na financiranje Unije, ki se večinoma izvaja z javnimi naročili. Revizije Komisije, v katerih so bili ugotovljeni pomanjkljivi in nepravilni postopki javnega naročanja, so zajemale področje kohezijske politike in kljub dejstvu, da je bil vpliv teh pomanjkljivosti in nepravilnosti na proračun EU finančno popravljen z uporabo pravil kohezijske politike, so te ugotovitve pokazale sistemsko nezmožnost, neuspešnost ali nepripravljenost madžarskih organov, da preprečijo odločitve, ki kršijo uporabno pravo, kar zadeva javna naročila in nasprotja interesov, in da ustrezno obravnavajo tveganja korupcije.

- (21) Programi, ki jih je treba zaščititi z ustreznimi ukrepi, bi morali biti predvsem programi kohezijske politike za obdobje 2021–2027, ki se bodo po pričakovanji izvajali predvsem z javnimi naročili na enak način, kot Madžarska izvaja enakovredne programe v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020. Ti programi so razširjeni operativni program za okolje in energijsko učinkovitost, razširjeni operativni program za integrirani promet in razširjeni operativni program za teritorialni razvoj in razvoj naselij (v nadaljnjem besedilu: zadevni programi). Kar zadeva zadevne programe, je stopnja izvajanja z javnimi naročili ocenjena na 85 % do 90 %.
- (22) Ustrezni ukrepi bi se morali nanašati tudi na ukrepe v okviru programov Unije, ki se izvajajo v okviru neposrednega in posrednega upravljanja, pri katerih so lahko skladi javnega interesa in subjekti, ki jih ti vzdržujejo, ki se štejejo za vladne subjekte v smislu členov 2(b) in 5(1)(a) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, upravičenci ali izvajalski subjekti. Kar zadeva ugotovljene kršitve v zvezi s skladi javnega interesa, bi morali biti ustrezni ukrepi usmerjeni v vse programe Unije, ki se izvajajo v okviru neposrednega in posrednega upravljanja.
- (23) V skladu z zahtevami glede sorazmernosti iz člena 5(3) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 bi bilo treba ustrezno raven ukrepov, ki jih je treba uporabiti, določiti z odstotkom, ki odraža posledično tveganje za proračun Unije.

- (24) Glede na resnost, pogostost in trajanje sistemskih kršitev, ugotovljenih pri javnem naročanju, se lahko finančno tveganje za dobro finančno poslovanje proračuna Unije šteje za zelo veliko in zato upravičuje ukrepe z zelo visoko stopnjo finančnega učinka.
- (25) V skladu s členom 6(6) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 je treba pri odločanju o ustreznosti ukrepov upoštevati prejete informacije in vse pripombe zadevne države članice ter ustreznost morebitnih predlaganih popravni ukrepov. Zato bi bilo treba v oceno vključiti popravne ukrepe, ki jih je predlagala Madžarska.
- (26) Madžarska je v drugem odgovoru predložila 17 popravni ukrepov, ki jih je nato dopolnila z dopisom, ki ga je Komisiji predložila 13. septembra 2022. Madžarska meni, da ti ukrepi obravnavajo vsa vprašanja, ki jih je Komisija izpostavila v uradnem obvestilu. Ti predlagani popravni ukrepi so naslednji:
- (a) krepitev preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja nezakoničnosti in nepravilnosti v zvezi z izvrševanjem sredstev Unije prek novoustanovljenega organa za integriteto;
 - (b) projektna skupina za boj proti korupciji;

- (c) krepitev protikorupcijskega okvira;
- (d) zagotavljanje preglednosti uporabe podpore Unije s strani fundacij za upravljanje premoženja v javnem interesu;
- (e) uvedba posebnega postopka v primeru posebnih kaznivih dejanj, povezanih z izvajanjem javnih pooblastil ali upravljanjem javnega premoženja;
- (f) krepitev revizijskih in kontrolnih mehanizmov, da se zagotovi ustrezna uporaba podpore Unije;
- (g) zmanjšanje deleža razpisnih postopkov z eno samo ponudbo, ki se financirajo iz sredstev Unije;
- (h) zmanjšanje deleža razpisnih postopkov z eno samo ponudbo, ki se financirajo iz državnega proračuna;
- (i) razvoj orodja za poročanje o postopkih z eno ponudbo za spremljanje postopkov javnega naročanja, zaključenih z eno ponudbo, in poročanje o njih;
- (j) razvoj elektronskega sistema javnih naročil za povečanje preglednosti;
- (k) razvoj okvira za merjenje uspešnosti, ki ocenjuje učinkovitost in stroškovno učinkovitost javnih naročil;

- (l) sprejetje akcijskega načrta za povečanje konkurence na področju javnih naročil;
 - (m) usposabljanje o praksah javnega naročanja za mikro, mala in srednja podjetja;
 - (n) vzpostavitev programa podpore za nadomestilo stroškov, povezanih s sodelovanjem mikro, malih in srednjih podjetij pri javnih naročilih;
 - (o) uporaba orodja Komisije za oceno tveganja ARACHNE;
 - (p) krepitev sodelovanja z uradom OLAF in
 - (q) sprejetje zakonodajnega akta, ki bo zagotovil večjo preglednost javne porabe.
- (27) V zvezi s trinajstimi popravnimi ukrepi so bili določeni ključni izvedbeni koraki, ki jih je treba izpolniti do 19. novembra 2022. Madžarska se je zavezala, da bo do 19. novembra 2022 obvestila in nato vsake tri mesece obveščala Komisijo o izvajanju popravnih ukrepov, vključno z dodatnimi zavezami, vsebovanimi v dopisu z dne 13. septembra 2022. Komisija je navedla, da v zvezi s štirimi popravnimi ukrepi, in sicer popravnimi ukrepi (h) in (l) do (n), niso bili določeni nobeni takojšnji ključni izvedbeni koraki, saj ti ukrepi zahtevajo daljše obdobje izvajanja, in da bo njihovo izvajanje spremljala kot del svojega spremljanja vseh popravnih ukrepov v okviru četrletnega poročanja, h kateremu se je Madžarska zavezala s svojim dopisom z dne 19. novembra 2022, do 31. decembra 2028.

- (28) Madžarska se je na splošno zavezala, da bo sprejela popravne ukrepe, predlagane v svojem drugem odgovoru, da bo brezpogojno obravnavala vprašanja iz uradnega obvestila, da bo te ukrepe in z njimi povezano zakonodajo ohranila v veljavi brez časovne omejitve ter da bo ustrezno izvrševala pravila iz uradnega obvestila.
- (29) Kot je Komisija pojasnila v obrazložitvenem memorandumu, ki je priložen predlogu Komisije, bi vsi predlagani popravni ukrepi skupaj načeloma lahko obravnavali vprašanja v zvezi s sistemskimi nepravilnostmi, pomanjkljivostmi in slabostmi pri javnem naročanju, tveganji nasprotij interesov in pomisleki glede „skladov javnega interesa“ ter dodatnimi razlogi v zvezi s preiskavami, pregonom in protikorupcijskim okvirom, pod pogojem, da se vsi ukrepi pravilno in učinkovito izvajajo.

(30) Vendar je Komisija tudi dodala, da je treba še določiti podrobna izvedbena pravila za predlagane popravne ukrepe, zlasti kako bi bili ključni elementi ukrepov preneseni v dejanska pravna besedila, ki jih je treba sprejeti za izvajanje popravnih ukrepov. Glede na to, da se več vprašanj, ugotovljenih na Madžarskem, ne nanaša le na spremembe pravnega okvira, temveč predvsem na konkretno izvajanje sprememb v praksi, pri čemer slednje zahteva daljši časovni okvir za doseganje konkretnih rezultatov, naj bi tveganje za proračun ostajalo, dokler se ne izvedejo vsaj ključni elementi nekaterih popravnih ukrepov v času predložitve predloga Komisije, kakor je določeno v časovnicah za popravne ukrepe, ki jih predložila Madžarska v drugem odgovoru. Do začetka veljavnosti ključnih zakonodajnih besedil, s katerimi bi se izvajali številni predlagani popravni ukrepi, in ob upoštevanju ocene iz obrazložitvenega memoranduma, ki je priložen predlogu Komisije, ter možnosti, da se ukrepi morda ne bodo pravilno izvajali ali da bo njihova učinkovitost pri podrobnostih ukrepov oslABLJENA, je Komisija ocenila, da stopnja tveganja za proračun Unije ustreza 65 % zadevnega programa, tj. 5 odstotnih točk manj kot ocenjeno tveganje brez popravnih ukrepov. Zato je Svetu predlagala, naj sprejme ustrezne ukrepe na podlagi člena 6(9) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092.

- (31) Ob upoštevanju, da se je Madžarska zavezala, da bo sprejela popravne ukrepe za odpravo razmer v skladu s podrobnim časovnim razporedom, in da bi po mnenju Komisije s predlaganimi popravnimi ukrepi skupaj, če bodo pravilno določeni in izvedeni v skladu z navedenim podrobnim časovnim razporedom, načeloma lahko obravnavali zadevna vprašanja, se je Svet 13. oktobra 2022 na zahtevo Madžarske odločil, da obstajajo izjemne okoliščine na podlagi člena 6(10) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, zaradi katerih se lahko rok za sprejetje izvedbenega sklepa podaljša za dodatna dva meseca, da bi Komisija in Svet imela dovolj časa za oceno sprejetja in učinkovitega izvajanja popravnih ukrepov, zavedajoč se njihovega velikega števila in tehnične zapletenosti.
- (32) Madžarska je med koncem septembra 2022 in začetkom oktobra sprejela več zakonodajnih aktov, da bi spoštovala roke, določene za ključne izvedbene korake. Potrebne so bile nadaljnje intenzivne razprave med madžarskimi organi in službami Komisije, da bi skušali zagotoviti, da bodo ti akti v celoti usklajeni s popravnimi ukrepi in da bodo učinkoviti. Madžarska vlada je na podlagi teh razprav 15. novembra 2022 državni skupščini predložila tako imenovani „sveženj o storitvah“ z več predlaganimi spremembami pravnih besedil, ki so bila sprejeta konec septembra 2022 in v začetku oktobra 2022.

Sveženj o storitvah je sestavljen iz dveh osnutkov zakonov, enega (T/2033) za sprejetje po rednem postopku, za katerega je končno glasovanje potekalo 22. novembra 2022, in drugega (T/2032) za sprejetje v skladu s postopkom, ki se uporablja za temeljne akte (pri čemer je potrebna dvotretjinska večina), za katerega je končno glasovanje potekalo 7. decembra 2022. Državna skupščina je sprejela oba zakona. Madžarska je z dopisi poslanimi Komisiji, predloženimi 19. novembra, 26. novembra, 6. decembra in 7. decembra 2022, Komisijo obvestila o ukrepih, ki jih je sprejela za izvajanje predhodno danih zavez.

- (33) Komisija je 30. novembra 2022 objavila sporočilo o popravni ukrepih, o katerih je Madžarska poslala uradno obvestilo; sporočilo Svetu podaja oceno ustreznosti popravni ukrepov, ki jih je Madžarska sprejela do 19. novembra 2022. Komisija je 9. decembra 2022 na zahtevo Sveta z dne 6. decembra 2022 predložila posodobljeno oceno, v kateri je upoštevala nadaljnje ukrepe, ki jih je Madžarska sprejela do 7. decembra 2022. Sporočilo Komisije z dne 30. novembra 2022 in posodobljena ocena z dne 9. decembra 2022 skupaj z obrazložitvenim memorandumom, priloženim predlogu Komisije, predstavljata osnovo za posvetovanja Sveta.

(a) Krepitev preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja nezakoničnosti in nepravilnosti v zvezi z izvrševanjem sredstev Unije prek novoustanovljenega organa za integriteto

- (34) Madžarska se je zavezala, da bo ustanovila organ za integriteto, katerega cilj bo okrepiti preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje goljufij, nasprotij interesov in korupcije ter drugih nezakoničnosti in nepravilnosti pri izvajanju kakršne koli finančne podpore Unije. Ustanovitev organa za integriteto, tj. novega organa v madžarskem kontekstu, je horizontalni ukrep, namenjen odpravi sistemskih kršitev načel pravne države v zvezi z javnim naročanjem, ki škodijo finančnim interesom Unije. Zato je to eden od osrednjih popravilnih ukrepov, ki jih je Madžarska predlagala za odpravo pomislekov, izraženih s strani Komisije.

- (35) Madžarska je v predlagani popravni ukrep vključila več elementov, ki jih je Komisija v času predložitve predloga Komisije pozitivno ocenila, zlasti glede: (i) namena in ciljev novega organa za integriteto, (ii) obsega njegovega mandata in širokih pooblastil, tudi za to, da javnim naročnikom naloži, naj začasno prekinejo razpise, pooblastili, da od upravnih preiskovalnih organov zahtevajo izvedbo preiskav, pooblastili za priporočanje izključitve določenih gospodarskih subjektov iz financiranja s strani Unije, pravico zahtevati sodni nadzor vseh odločitev organov v zvezi s postopki javnega naročanja, ki vključujejo kakršno koli podporo Unije (in so lahko predmet sodnega nadzora) itd.; (iii) pravil o imenovanju upravnega odbora organa za integriteto in sodelovanju z „odborom za upravičenost“ z namenom zagotoviti, da bo organ za integriteto popolnoma neodvisen. Madžarska se je poleg tega zavezala, da se bo organ za integriteto zanašal na dejstva, ugotovljena s sodnimi odločbami, in da se bo lahko obrnil na sodišča, njegove odločitve pa bodo predmet sodnega nadzora.

Zato se je Madžarska tudi zavezala, da bodo vsa sodišča na Madžarskem, ki obravnavajo civilne, upravne in kazenske zadeve, vključno s tistimi, ki so pomembne za zaščito finančnih interesov Unije, izpolnjevala zahteve glede neodvisnosti in nepristranskosti ter da bodo ustanovljena z zakonom v skladu s členom 19(1) Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in ustreznim pravnim redom Unije. Madžarska se je tudi zavezala, da bo do 19. novembra naredila ključne izvedbene korake za ustanovitev organa za integriteto. Po predložitvi predloga Komisije Svetu je Madžarska 4. oktobra 2022 sprejela zakon o ustanovitvi organa za integriteto (Zakon št. XXVII iz leta 2022 o nadzoru uporabe proračunskih sredstev Evropske unije, v nadaljnjem besedilu: zakon o organu za integriteto), ki je začel veljati 11. oktobra 2022. Nadaljnje spremembe zakona o organu za integriteto so bile uvedene kot del dveh osnutkov zakonov, ki sestavljata „sveženj o storitvah“ in sta bila državni skupščini predložena 15. novembra 2022, izglasovana pa 22. novembra 2022 in 7. decembra 2022. Kot je zahtevano v popravnem ukrepu, se je Madžarska v postopku, ki je privedel do sprejetja zakona o organu za integriteto, posvetovala s Svetom Evrope in OECD ter upoštevala nekatera priporočila. Madžarski organi so vzporedno z zakonodajnimi postopki 23. septembra 2022 začeli postopek izbire in imenovanja odbora za upravičenost, nato pa 14. oktobra 2022 še upravnega odbora organa za integriteto, katerega člani so bili dokončno imenovani do 4. novembra 2022. Prva uradna seja organa za integriteto je bila 18. novembra 2022.

(36) Vendar, kot je Komisija po temeljiti oceni ugotovila v sporočilu z dne 30. novembra 2022 in potrdila 9. decembra 2022, regulativni okvir za organ za integriteto, kot je določen v zakonu o organu za integriteto, ne izpolnjuje nekaterih zavez, sprejetih v okviru popravnega ukrepa, in ga zato ni mogoče šteti za popolnoma učinkovitega in ustreznega v skladu z Uredbo (EU, Euratom) 2020/2092. Slabosti, tveganja in pomanjkljivosti popravnega ukrepa, ki ogrožajo učinkovitost in neodvisnost organa za integriteto ter njegovo zmožnost obravnavanja ugotovitev Komisije, so zlasti naslednje: (i) pomanjkanje jasnega pravila, v katerem bi bilo navedeno, da bo organ za integriteto ohranil svojo pristojnost, tudi ko Unija ne bo več financirala projekta; (ii) slabosti sistema sodnega nadzora nad odločitvami javnih naročnikov, ki ne upoštevajo priporočil organa za integriteto; (iii) slabosti postopka razrešitve; (iv) neposredna pooblastila organa za integriteto v primerjavi z njegovimi nadzornimi pooblastili, kar zadeva različne skupine prijaviteljev, in dejstvo, da ta organ nima pristojnosti za preverjanje prijav premoženjskega stanja članov vlade; (v) omejeno področje uporabe, povezano z dejstvom, da vsi „uradniki z visokim tveganjem“ niso vključeni v področje uporabe pooblastil, ki jih ima organ za integriteto glede preverjanja prijav premoženjskega stanja. Svet meni, da so iz teh razlogov, ki so podrobneje razloženi v sporočilu Komisije, ugotovljene pomanjkljivosti, zlasti tiste, ki omejujejo pooblastila organa za integriteto, tako hude, da resno ogrožajo zmožnost organa za integriteto, da odpravi sistemske kršitve načel pravne države v zvezi z javnim naročanjem, ki škodijo finančnim interesom Unije.

(b) Projektna skupina za boj proti korupciji

- (37) Madžarska se je zavezala, da bo ustanovila projektno skupino za boj proti korupciji, katere naloga bo med drugim proučitev obstoječih protikorupcijskih ukrepov in priprava predlogov v zvezi z izboljšanjem preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja, pregona in sankcioniranja koruptivnih praks. Ključni element popravnega ukrepa se je nanašal na polno, strukturirano in učinkovito sodelovanje nevladnih akterjev, dejavnih na področju boja proti korupciji, skupaj z vladnimi predstavniki. Poleg tega se je Madžarska zavezala, da se bo med pripravo osnutka zakonodaje obsežno posvetovala z nacionalnimi in mednarodnimi deležniki, vključno s Komisijo. Madžarska se je zavezala, da bo sprejela ključne izvedbene korake, da bi do 30. septembra 2022 določila regulativni okvir za novo projektno skupino za boj proti korupciji. Skladno s popravnim ukrepom je v zadevnih določbah zakona o organu za integriteto navedeno, da bo 50 % članov nove projektne skupine za boj proti korupciji predstavljalo nevladne akterje in da bodo ti člani izbrani na podlagi odprtega, preglednega in nediskriminatornega izbirnega postopka z objektivnimi merili, povezanimi s strokovnostjo in zaslugami. Po predložitvi predloga Komisije se je Madžarska posvetovala z OECD in Svetom Evrope ter poskrbela za ustanovitev nove projektne skupine za boj proti korupciji v okviru zakona o organu za integriteto, ki je začel veljati 11. oktobra 2022. Nova projektna skupina za boj proti korupciji je bila končno ustanovljena 1. decembra 2022.

(38) Ob upoštevanju tega razvoja dogodkov Svet na podlagi ocene Komisije meni, da je Madžarska sprejela ustrezne ključne izvedbene ukrepe in da regulativni okvir za novo projektno skupino za boj proti korupciji, kot je določen v zakonu o organu za integriteto, izpolnjuje zaveze, določene v popravnem ukrepu.

(c) Krepitev protikorupcijskega okvira

(39) Madžarska se je zavezala, da bo do 30. septembra 2022 sprejela strategiji za boj proti goljufijam in korupciji, v katerih bodo opredeljene naloge subjektov, ki sodelujejo pri izvajanju kakršne koli finančne podpore Unije v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem goljufij, nasprotjem interesov in korupcije. Zavezala se je tudi, da bo s 1. novembrom 2022 razširila osebno in stvarno področje uporabe prijav premoženjskega stanja. Ta popravni ukrep je horizontalne in sistemske narave, zato da omogoča boj proti korupciji in zagotavljanja preglednosti na političnem področju. Torej je eden od osrednjih popravnih ukrepov, ki jih je predlagala Madžarska.

- (40) Po predložitvi predloga Komisije je Madžarska sprejela več ukrepov, da bi izvedla ključne izvedbene korake za ta popravni ukrep. Madžarska je 30. septembra 2022 sprejela strategijo proti goljufijam in korupciji za programsko obdobje 2021–2027 ter za izvajanje načrta za okrevanje in odpornost (sklep vlade št. 1470/2022). Strategija je bila nato spremenjena, nova različica pa je bila sprejeta in objavljena 15. novembra 2022 (s sklepom vlade št. 1540/2022, „strategija“). Državna skupščina je 25. oktobra 2022 sprejela zakon o prijavah premoženjskega stanja (zakon XXXI iz leta 2022), ki je z nekaterimi izjemami začel veljati 1. novembra 2022. Madžarska je 15. novembra 2022 v okviru svežnja o storitvah, sprejetega 7. decembra, državni skupščini predložila predlog zakona o spremembi zakona o prijavah premoženjskega stanja.

(41) V zvezi s strategijama za boj proti goljufijam in korupciji Komisija v svojem sporočilu z dne 30. novembra 2022 ugotavlja, da je kljub vsemu Madžarska izpolnila zaveze, določene v popravnem ukrepu, čeprav je zaradi sprejetja sprememb zamudila dogovorjeni rok. V zvezi s prijavi premoženjskega stanja Komisija ugotavlja, da se v skladu s popravnim ukrepom z zakonom o prijavah premoženjskega stanja osebno področje uporabe teh prijav razširja tudi na osebe, ki opravljajo visoke politične funkcije, in člane državne skupščine ter sorodnike, ki živijo v istem gospodinjstvu. Z zakonom se razširja še stvarno področje uporabe teh prijav, in sicer na celotno premoženje. Vendar na podlagi ocene Komisije še vedno obstajajo znatne slabosti, tveganja in pomanjkljivosti v regulativnem okviru za prijavo premoženjskega stanja, ki ga je vzpostavila Madžarska, zlasti: (i) obveznosti razkritja za nepremičnine, tudi premoženja zunaj jurisdikcije Madžarske, niso dovolj jasne, prav tako ni zagotovljena pravna varnost; (ii) obstajajo nejasnosti glede osebnega, stvarnega in časovnega področja uporabe prijave premoženjskega stanja, dohodka in ekonomskih interesov nekaterih vodstvenih delavcev, uradnikov in članov državne skupščine ter njihovih zakonskih ali zunajzakonskih partnerjev in otrok, ki živijo v istem gospodinjstvu; (iii) v zakonu o prijavah premoženjskega stanja ni izrecno omenjena vzpostavitev sistema prijav premoženjskega stanja, ki bodo vložene elektronsko v digitalni obliki in se bodo shranjevale v podatkovni zbirki, po kateri bo iskanje brezplačno in za katero ne bo potrebna registracija. Svet meni, da iz teh razlogov, ki so podrobneje razloženi v sporočilu Komisije, ugotovljene slabosti povzročajo morebitne praznine v pravu in posledično spodkopavajo učinkovitost popravnega ukrepa.

(d) Zagotavljanje preglednosti uporabe podpore Unije s strani fundacij za upravljanje premoženja v javnem interesu

(42) Madžarska se je zavezala, da bo zagotovila preglednost uporabe podpore Unije s strani fundacij za upravljanje premoženja v javnem interesu in v ta namen do 30. septembra 2022 spremenila ustrezni regulativni okvir. Po predložitvi predloga Komisije je državna skupščina sprejela zakonodajni akt o spremembi nekaterih zakonov v zvezi s fundacijami za upravljanje premoženja v javnem interesu, ki opravljajo dejavnost v javnem interesu, nacionalnimi davčnimi in carinskimi upravami ter pregledi Evropskega urada za boj proti goljufijam v povezavi z nadzorom porabe proračunskih sredstev Evropske unije (zakon XXIX iz leta 2022), ki je začel veljati 13. oktobra 2022.

(43) V skladu s popravnim ukrepom so bile z zakonom XXIX iz leta 2022 uvedene spremembe, s katerimi se je področje uporabe pravil o javnem naročanju in nasprotju interesov razširilo tudi na fundacije za upravljanje premoženja v javnem interesu, ki opravljajo dejavnost v javnem interesu. Vendar regulativni okvir še vedno ne preprečuje, da bi bili uradniki na najvišji ravni, vključno z visokimi političnimi voditelji iz državne skupščine in madžarskih avtonomnih organov, člani upravnih odborov fundacij za upravljanje premoženja v javnem interesu, čeprav je Komisija to že večkrat zahtevala. Poleg tega je Madžarska 1. novembra 2022 ponovno uvedla možnost (kot izjemo od splošne prepovedi), da so visoki politični voditelji še kje drugje zaposleni proti plačilu, tudi v upravnih odborih fundacij za upravljanje premoženja v javnem interesu. Svet meni, da iz teh razlogov, ki so podrobneje razloženi v sporočilu Komisije, slabosti regulativnega okvira skupaj z novimi zakonodajnimi premiki potencirajo morebitno nasprotje interesov, ki naj bi ga s popravnim ukrepom odpravili, zaradi česar je ta okvir neustrezen za obravnavo pomislekov, ki jih je prvotno izpostavila Komisija.

- (e) **Uvedba posebnega postopka v primeru posebnih kaznivih dejanj, povezanih z izvajanjem javnih pooblastil ali upravljanjem javnega premoženja**
- (44) Madžarska se je zavezala, da bo vzpostavila nov postopek sodnega nadzora v zvezi s posebnimi kaznivimi dejanji, povezanimi z izvajanjem javnih pooblastil ali upravljanjem javnega premoženja. Novi postopek mora v okviru popravnega ukrepa zagotavljati sodni nadzor nad odločitvijo tožilstva ali preiskovalnega organa o zavrnitvi prijave kaznivega dejanja ali končanju kazenskega postopka (tj. končanje kazenske preiskave brez obtožnice) v zvezi s koruptivnimi in s korupcijo povezanimi praksami. Novi postopek mora preiskovalnemu sodniku podeliti pooblastilo, da odredi začetek ali nadaljevanje kazenskega postopka. V okviru postopka bi lahko predloge vložile vse fizične in pravne osebe, razen javnih organov, kar bi lahko privedlo tudi do možnosti vložitve obtožnice pred sodiščem. Ta popravni ukrep je horizontalni ukrep, katerega cilj je z učinkovitostjo ukrepanja tožilstva odpraviti strukturne probleme na Madžarskem ter zagotoviti, da bodo v skladu s členom 325 PDEU sprejeti učinkoviti in odvračilni ukrepi, ki bodo omogočali zaščito finančnih interesov Unije. Zato je eden od osrednjih popravnih ukrepov, ki jih je Madžarska predlagala za odpravo pomislekov Komisije.

(45) Madžarska je v predlagani popravni ukrep vključila več elementov, ki jih je Komisija ob predložitvi predloga Komisije pozitivno ocenila, denimo možnost, da pravni subjekti vložijo predlog za postopek sodnega nadzora, zajamčen privilegiran procesni položaj osebe, ki prijavi kaznivo dejanje, sklicevanje na dejstvo, da bo izključna pristojnost za obravnavo zadev v novem postopku dodeljena specializiranemu sodišču (tj. osrednjemu okrožnemu sodišču v Buda), sklicevanje na dejstvo, da bodo vsa sodišča in preiskovalni sodniki, vključeni v novi postopek, upoštevali člen 19 PEU in ustrezni pravni red Unije, ter razumen časovni okvir za postopek na splošno. Madžarska se je tudi zavezala, da bo naredila ključne izvedbene korake, da bi bile do 15. novembra 2022 sprejete in bi začele veljati potrebne spremembe zakonika o kazenskem postopku in ustrezne izvedbene uredbe. Po predložitvi predloga Komisije Svetu je državna skupščina 3. oktobra 2022 sprejela zakon o spremembi zakona XC iz leta 2017 o zakoniku o kazenskem postopku (v nadaljnjem besedilu: zakon o sodnem nadzoru), ki je začel veljati 15. novembra 2022 ter je bil po izmenjavi mnenj s Komisijo dodatno spremenjen in v spremenjeni različici sprejet 22. novembra 2022. Madžarska je začela predhodni pregled pred madžarskim ustavnim sodiščem, ki je ugotovilo, da je zakon o sodnem nadzoru v skladu z načelom monopola tožilstva, kot je določeno v madžarski ustavi. Komisiji je predložila tudi osnutke odlokov o določitvi izvedbenih uredb, potrebnih za uporabo novega postopka nadzora, in se zavezala, da jih bo nemudoma sprejela in tako zagotovila, da začnejo veljati 1. januarja 2023.

- (46) V zakonu o sodnem nadzoru je z uvedbo ustreznih sprememb zakonika o kazenskem postopku izpolnjenih več zavez, predlaganih v popravnih ukrepih. Komisija je pozdravila tudi dodatne ukrepe, ki jih je Madžarska sprejela v okviru spremembe zakona o sodnem nadzoru, denimo pooblastilo organa za integriteto, da vloži predlog za revizijo ali ponovno revizijo, in ukinitvev pooblastila generalnega državnega tožilca, da vloži izredno pravno sredstvo zoper odločitve. Vendar, kot je pokazala ocena Komisije, se s posebnimi določbami zakona o sodnem nadzoru v ta postopek uvaja polje proste presoje, ki bi se lahko uporabilo za vplivanje na izid v povezavi s predlogom za revizijo ali pregon, kar bi ogrozilo učinkovitost in splošno ustreznost popravnega ukrepa. Zlasti (i) v pravilih, ki se uporabljajo, ni jasno navedeno, kakšne so za javnega tožilca pravne posledice sodne odločbe, s katero se njegova odločba v povezavi s predlogom za revizijo razveljavi. Ker ni zagotovljeno, da bodo odločbe, izdane v okviru sodnega nadzora, ustrezno upoštevane s pravnim ukrepanjem tožilstva, diskrecijska pravica, ki jo ima tožilec, resno ogroža učinkovitost in s tem ustreznost popravnega ukrepa. Poleg tega (ii) se za zadeve, v zvezi s katerimi se lahko vloži predlog za pregon, v zakonu o sodnem nadzoru zahteva, da sodišče, ki presoja, razlog za predlog za pregon preuči *in camera* in brez zaslišanja, kar je dodatke predhodni preučitvi formalnih razlogov, ugotovljenih v sklopu novega postopka.

Glede na oceno Komisije in v njej navedene razloge taka preučitev razloga za predlog za pregon, ki jo opravi sodišče, ki presoja, pomeni vsebinsko filtriranje, ki bi lahko anticipiralo ali preprečilo meritorno sodbo, ne da bi bilo možno, da se v zvezi z zadevo zahtevajo dokazi in zaslišuje. To pa je nepotrebno in spodkopava učinkovitost popravnega ukrepa. V zakonu o sodnem nadzoru tudi ni pojasnjeno časovno področje uporabe novih pravil, zlasti pa ni razloženo, da se bo novi postopek uporabljal tudi za (nezastarana) kazniva dejanja, storjena pred 1. januarjem 2023. Svet meni, da so iz teh razlogov in razlogov, ki so podrobneje razloženi v sporočilu Komisije, ugotovljene slabosti tako resne, da resnično oslabijo ustreznost popravnega ukrepa za obravnavo vprašanja neučinkovitih preiskav, pregonov in sankcioniranja kaznivih dejanj na področju javnega premoženja.

(f) Krepitev revizijskih in nadzornih mehanizmov, da se zagotovi ustrezna uporaba podpore EU

- (47) Madžarska se je zavezala, da bo okrepila revizijske in nadzorne mehanizme, da bi zagotovila ustrezno uporabo podpore Unije, in sicer bo v ta namen v zadevno nacionalno zakonodajo vključila določbe za okrepitev pravil in postopkov za učinkovitejše preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nasprotja interesov pri uporabi sredstev Unije v skladu s členom 61 Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta¹, vključno z učinkovitim nadzornim mehanizmom glede veljavnosti izjav o nasprotju interesov. Po predložitvi predloga Komisije je Madžarska sprejela več ukrepov, da bi izvedla ključne izvedbene korake za ta popravni ukrep. Konkretno je državna skupščina sprejela in dodatno spremenila zakon XXVIII iz leta 2022, s katerim je bil v sklopu urada predsednika vlade ustanovljen direktorat za notranjo revizijo in integriteto (DIAI), ki sta mu bila s tem zakonom zagotovljena neodvisnost in učinkovitost. Sveženj o storitvah je vključeval tudi predlog zakona o spremembi regulativnega okvira, ki ureja delovanje generalnega direktorata za revizijo evropskih skladov (EUTAF). Poleg tega je Madžarska na podlagi sporočila Komisije z dne 30. novembra 2022 in tam navedenih razlogov sprejela vladni odlok 373/2022, novelo odloka 374/2022 in vladni odlok 463/2022 o okrepitvi pravil in postopkov za učinkovitejše preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nasprotja interesov, zato Svet meni, da je naredila ključne izvedbene korake in da zadevna zakonodajna besedila izpolnjujejo zaveze, določene v popravnem ukrepu.

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

(g) Zmanjšanje deleža razpisnih postopkov z eno samo ponudbo, ki se financirajo iz sredstev Unije

- (48) Madžarska se je zavezala, da bo do 31. decembra 2022 delež razpisnih postopkov, ki se financirajo iz sredstev Unije in so se v letu 2022 zaključili z eno samo ponudbo, zmanjšala pod 15 %, merjeno z metodologijo pregleda enotnega trga. Ključni izvedbeni korak pri tem ukrepu je bil, da EUTAF do 30. septembra 2022 opravi prvo revizijo skladnosti z metodologijo pregleda enotnega trga. Madžarska je poročilo predložila 7. oktobra 2022; revidirano končno različico, potem ko je Komisija dala svoje pripombe, pa 3. novembra. Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da je bila uporabljena metodologija ustrezna in v skladu z metodologijo, uporabljeno pri pregledu enotnega trga, z eno izjemo, za katero je EUTAF oblikoval priporočilo. Svet na podlagi sporočila Komisije z dne 30. novembra 2022 in v njej navedenih razlogov meni, da je Madžarska sprejela ključni izvedbeni korak, kot zahteva popravni ukrep.

(i) Razvoj orodja za poročanje o postopkih z eno ponudbo za spremljanje postopkov javnega naročanja, zaključenih z eno ponudbo, in poročanje o njih

- (49) Madžarska se je zavezala, da bo do 30. septembra 2022 razvila novo orodje za spremljanje in poročanje, s katerim se bo meril delež postopkov javnega naročanja, ki se zaključijo z eno samo ponudbo in ki se financirajo iz nacionalnih sredstev ali podpore Unije ali obeh. Madžarska je po predložitvi predloga Komisije sprejela več ukrepov, da bi izvedla ključne izvedbene korake iz tega popravnega ukrepa. Predvsem je razvila novo orodje za spremljanje in poročanje, za katerega je bilo v reviziji ugotovljeno, da deluje, da je funkcionalno in da je z njim mogoče spremljati delež postopkov javnega naročanja, zaključenih z eno samo ponudbo. V skladu s popravnim ukrepom bo orodje za poročanje nadalje razvito do 31. decembra 2022, tako da bo vključevalo podatke o geografskih označbah. Svet na podlagi sporočila Komisije z dne 30. novembra 2022 in v njej navedenih razlogov meni, da je Madžarska sprejela ključne izvedbene korake ter da je bilo razvito delujoče orodje za poročanje o postopkih z eno ponudbo, kot zahteva popravni ukrep.

(j) Razvoj elektronskega sistema javnega naročanja za povečanje preglednosti

- (50) Da bi povečala preglednost javnega naročanja, se je Madžarska zavezala, da bo na spletni strani elektronskega sistema javnega naročanja ustvarila in objavila zbirko podatkov z informacijami o vseh obvestilih o oddaji naročil v postopkih javnega naročanja v strukturirani obliki, vključno s podatki o identifikacijskih številkah podjetij ter imeni vsakega posameznega člana konzorcija in podizvajalcev. Zbirka podatkov se bo redno posodabljala in bo brezplačno na voljo javnosti. Madžarska je po predložitvi predloga Komisije obvestila Komisijo, da je bila zbirka podatkov z zahtevanimi funkcijami ustvarjena pred 30. septembrom 2022. Svet na podlagi ocene funkcij nove zbirke podatkov, ki jo je dala Komisija, meni, da je Madžarska sprejela ustrezni ključni izvedbeni korak za ta ukrep in ga tudi izpolnila.

(k) Razvoj okvira za merjenje uspešnosti, ki ocenjuje učinkovitost in stroškovno učinkovitost javnih naročil

- (51) Da bi izpolnila svojo zavezo, da bo do 30. septembra 2022 razvila okvir za merjenje uspešnosti za oceno učinkovitosti in stroškovne učinkovitosti javnih naročil ter zagotovila, da bo začel delovati do 30. novembra 2022, je Madžarska 5. septembra 2022 sprejela sklep vlade 1425/2022. Madžarska je 30. novembra 2022 na spletnem mestu EPS objavila dokument, v katerem je naveden okvir za merjenje smotrnosti. Svet na podlagi ocene okvira iz sklepa vlade 1425/2022, ki jo je dala Komisija, meni, da je Madžarska sprejela ustrezen ključni izvedbeni korak in izpolnila svoje zaveze za ta ukrep.

(o) Uporaba orodja ARACHNE, orodja Komisije za oceno tveganja

- (52) Kar zadeva pomisleke glede zmožnosti Madžarske, da izboljša preverjanja nasprotij interesov v zvezi z uporabo sredstev Unije, se je Madžarska zavezala, da bo uvedla postopke za sistematično in razširjeno uporabo vseh funkcij enotnega orodja za podatkovno rudarjenje in oceno tveganja (ARACHNE), ki ga Komisija da na voljo državam članicam za kakršno koli podporo Unije ter za vsa programska obdobja, da bi tako učinkovito preprečevala in odkrivala nasprotja interesov, goljufije, korupcijo, dvojno financiranje in druge nepravilnosti. Madžarska vlada je 30. septembra 2022 sprejela vladni odlok 373/2022 in novelo odloka 374/2022, ki sta začela veljati na isti dan in ki vsebujeta določbe za zagotovitev, da se bodo določeni podatki redno zagotavljali orodju ARACHNE. Na isti dan je bil tudi orodju ARACHNE zagotovljen prvi sklop podatkov. Svet na podlagi ocene Komisije, da so v vladnem odloku 373/2022 in noveli odloka 374/2022 določena podrobna pravila za sistematično in učinkovito uporabo orodja ARACHNE, meni, da je Madžarska sprejela ustrezen ključni izvedbeni korak in izpolnila svoje zaveze za ta ukrep.

(p) Krepitev sodelovanja z uradom OLAF

- (53) Madžarska se je zavezala, da bo okrepila sodelovanje z uradom OLAF ter v ta namen imenovala pristojni nacionalni organ, ki bo uradu OLAF pomagal pri izvajanju pregledov na kraju samem na Madžarskem, kadar bo gospodarski subjekt, ki se pregleduje, zavrnil sodelovanje. Zavezala se je tudi, da bo uvedla odvračilne finančne sankcije, ki se naložijo, če gospodarski subjekt zavrne sodelovanje z uradom OLAF za namene pregledov na kraju samem in inšpekcij urada OLAF. Po predložitvi predloga Komisije je nacionalna skupščina 4. oktobra 2022 sprejela Zakon št. XXIX iz leta 2022, s katerim je bila spremenjena veljavna zakonodaja, tako da je bila nacionalna davčna in carinska uprava imenovana za pristojni nacionalni organ, ki bo pomagal uradu OLAF, in so bile uvedene odvračilne finančne sankcije, ki se naložijo, če gospodarski subjekt zavrne sodelovanje z uradom OLAF. Svet na podlagi ocene Komisije meni, da je Madžarska sprejela ustrezne ključne izvedbene korake in izpolnila svoje zaveze za ta ukrep.

(q) Sprejetje zakonodajnega akta, ki bo zagotovil večjo preglednost javne porabe

- (54) Madžarska se je v okviru sklopa popravnih ukrepov zavezala, da bo do 31. oktobra 2022 sprejela zakonodajni akt, s katerim bo zagotovljena večja preglednost javne porabe, saj bo v njem določena obveznost vseh javnih organov, da v centralnem registru proaktivno objavljajo vnaprej določen sklop informacij o porabi javnih sredstev. Po predložitvi predloga Komisije je nacionalna skupščina 8. novembra 2022 sprejela Zakon št. XL iz leta 2022, ki je bil nato 22. novembra 2022 spremenjen kot del svežnja o storitvah. Dodatna sprememba določb o uvedbi dodatnega upravnega postopka za preglednost je bila sprejeta 7. decembra 2022. V oceni Komisije je bilo ugotovljeno, da je Madžarska sprejela potrebne ključne izvedbene korake, čeprav je prišlo do zamude pri začetku njihovega izvajanja. Vendar ob upoštevanju ocene Komisije, kot je bila posodobljena 9. decembra 2022, ostaja pomanjkljivost v regulativnem okviru, ki omejuje njegovo učinkovitost; zlasti v njem ni obveznosti za vse javne naročnike, da objavijo informacije, če v minimalnem naboru podatkov, ki jih je treba naložiti v centralni register, ni podatkov o „odgovornem organu“ za javne izdatke, javnem naročniku ali ponudnikih storitev, dobaviteljih in ponudnikih zmogljivosti.

- (55) Povzeti je mogoče, da je Madžarska sprejela več ukrepov za izvedbo (zakonodajnih in nezakonodajnih) ključnih izvedbenih korakov iz priloge k obrazložitvenemu memorandumu, ki je priložen predlogu Komisije, in za številne zaveze, ki jih je Madžarska sprejela s popravnimi ukrepi, se lahko šteje, da so izpolnjene, kot je opisano zgoraj. Te pozitivne ocene ne posegajo v nadaljnji razvoj dogodkov glede popravnih ukrepov, ki se morajo potrditi v praksi ali za katere je potrebno daljše obdobje izvajanja v skladu z zavezami, ki jih je sprejela Madžarska.
- (56) Vendar v več popravnih ukrepih ostajajo velike slabosti, tveganja in pomanjkljivosti. Precejšnje slabosti še naprej močno omejujejo ustreznost popravnih ukrepov horizontalne, strukturne in systemske narave, ki so osrednjega pomena za odpravo sistemskih kršitev načel pravne države v zvezi z javnimi naročili, učinkovitostjo ukrepov tožilstva in bojem proti korupciji na Madžarskem. Te slabosti tako ogrožajo učinkovitost popravnih ukrepov kot celote.

- (57) Glede na horizontalno, strukturno in sistemsko naravo ukrepov, ki jih je še treba izpolniti, dejstvo, da je Madžarska zadovoljivo izpolnila več zavez v zvezi z drugimi specifičnimi popravni ukrepi, ni dovolj, da bi lahko odpravili ugotovljene kršitve načel pravne države in njihov morebitni učinek na proračun Unije ali tveganje zanj. Kot je Komisija pojasnila v posodobljeni oceni z dne 9. decembra 2022, je treba popravne ukrepe, razen popravnega ukrepa v zvezi s fundacijami za upravljanje premoženja v javnem interesu, oceniti kot celoto glede na njihovo splošno ustreznost za odpravo razmer ter na podlagi kvalitativne in ne le kvantitativne ocene.
- (58) Posledično bi bilo treba glede na zgornjo oceno zaključiti, da celota popravni ukrepov, ki jih je priglasila Madžarska, kot so bili sprejeti ter glede na podrobnosti v njih, pa tudi zaradi negotovosti glede njihove uporabe v praksi, ne odpravlja ugotovljenih kršitev načel pravne države. Ugotovljeno je bilo, da do neizpolnjevanja prihaja pri sistemskih kršitvah, kar dovolj neposredno in pomembno vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna Unije in zaščito finančnih interesov Unije.
- (59) Ko Svet ugotovi, da so izpolnjeni pogoji iz Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, sprejme ukrepe na ustrezni ravni za zagotovitev, da je proračun Unije zaščiten pred dejanskim ali morebitnim učinkom, ki ga imajo ugotovljene kršitve načel pravne države.

(60) Glede na kršitve načel pravne države, ugotovljene v tem sklepu, in njihov znaten učinek na proračun Unije ter glede na to, da popravne ukrepe, ki jih je doslej sprejela Madžarska, zaznamujejo precejšnje slabosti, ki resno ogrožajo njihovo ustreznost za odpravo navedenih kršitev, Svet meni, da je posledično tveganje za proračun Unije še naprej visoko. Komisija je sprva presodila, da razumen približek tveganja za proračun ustreza 65 % sredstev zadevnih programov. Vendar pa bi bil ob upoštevanju števila in pomembnosti popravnih ukrepov, ki jih je Madžarska zadovoljivo izvedla, da bi odpravila ugotovljene kršitve načel pravne države, „razumen približek“, da bi tveganje za proračun določili v [X] % zadevnih programov. Poleg tega bi bilo treba v skladu z uvodno izjavo 18 uredbe o pogojenosti pri določanju ukrepov, ki jih je treba sprejeti, ustrezno upoštevati stopnjo sodelovanja zadevne države članice. Ko bodo ti programi potrjeni, bi bilo torej treba začasno ustaviti [X] % zavez iz njih. Ob upoštevanju stopnje sodelovanja Madžarske v postopku, katerega rezultat so izvedeni popravni ukrepi, je to stopnjo mogoče šteti za razumni približek učinku ugotovljenih kršitev načel pravne države na proračun Unije ali njihovim resnim tveganjem zanj in je torej sorazmerna glede na cilj zaščite proračuna Unije, kot je določen v uredbi o pogojenosti.

- (61) Kar zadeva izbiro med različnimi vrstami ukrepov iz člena 5 Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, Svet meni, da začasna ustavitev proračunskih obveznosti, izhajajočih iz zadevnih programov, ko bodo ti odobreni, zagotavlja učinkovito in pravočasno zaščito proračuna Unije, saj preprečuje, da bi kršitve načel pravne države, ugotovljene v tem sklepu, vplivale na proračunska sredstva, dodeljena zadevnim skladom. Hkrati začasna prekinitvev proračunskih obveznosti Madžarski še vedno omogoča, da začne izvajati navedene programe v skladu z veljavnimi pravili ter tako ohrani cilje kohezijske politike in položaj končnih upravičencev. Poleg tega je v nasprotju z drugimi možnimi ukrepi začasna prekinitvev proračunskih obveznosti začasne narave in nima dokončnih učinkov v skladu s členom 7(3) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092. Ukrep se zato lahko odpravi na podlagi postopka, predvidenega v navedenem členu, brez izgube financiranja Unije, pod pogojem, da se stanje v dveh letih v celoti popravi. V skladu z načelom sorazmernosti izbrani ukrep torej zadostuje za zagotovitev zaščite proračuna Unije, hkrati pa je ob upoštevanju okoliščin primera najmanj omejujoč.

- (62) Kar zadeva ugotovljene kršitve v zvezi s skladi javnega interesa, regulativni okvir na Madžarskem zaznamujejo slabosti, kot je navedeno zgoraj, zaradi katerih ni bilo odpravljen tveganje nasprotja interesov, ki naj bi ga obravnavali s popravnim ukrepom. Zaradi neustreznosti popravnega ukrepa resno tveganje za proračun Unije še naprej obstaja in ga je mogoče najbolje obravnavati s prepovedjo sklepanja novih pravnih obveznosti s katerim koli skladom javnega interesa in katerim koli subjektom, ki ga ti vzdržujejo, v okviru katerega koli programa v okviru neposrednega ali posrednega upravljanja. Takšen ukrep ne vpliva na skupne dodelitve sredstev iz programov Unije v okviru neposrednega in posrednega upravljanja, ki se lahko še vedno uporabljajo za druge subjekte, in zato zadostuje za zaščito proračuna Unije, hkrati pa je sorazmeren s tem, kar je nujno potrebno za doseganje navedenega cilja.
- (63) Na podlagi člena 5(2) Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 ta sklep ne vpliva na obveznosti Madžarske glede izvajanja programov in skladov, ki jih zadeva ta sklep, in zlasti ne na njene obveznosti do končnih prejemnikov ali upravičencev, vključno z obveznostjo izvrševanja plačil na podlagi veljavnih sektorskih ali finančnih pravil. Madžarska mora Komisiji poročati o izpolnjevanju navedenih obveznosti vsake tri mesece od sprejetja tega sklepa.
- (64) Madžarska bi morala Komisijo redno obveščati o izvajanju popravnih ukrepov, h katerim se je zavezala, predvsem pa tistih, ki se morajo potrditi v praksi ali za katere je potrebno daljše obdobje izvajanja.

- (65) Komisija bi morala še naprej spremljati razmere na Madžarskem ter po potrebi izvajati svoja pooblastila v skladu z Uredbo (EU, Euratom) 2020/2092. Predvsem bi morala hitro oceniti vsako spremembo pri izvajanju popravnih ukrepov, ki jih je predlagala Madžarska, da bo lahko Svetu nemudoma predložila potrebne predloge za odpravo ukrepov v skladu s členom 7 Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092, če pogoji za njihovo sprejetje niso več izpolnjeni. Komisija bi morala Svet redno obveščati –

SPREJELA NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

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

Člen 2

1. Začasno se ustavi 55 % proračunskih obveznosti v okviru naslednjih operativnih programov kohezijske politike, ko bodo odobreni:
 - (a) razširjeni operativni program za okolje in energijsko učinkovitost;
 - (b) razširjeni operativni program za integrirani promet;
 - (c) razširjeni operativni program za teritorialni razvoj in razvoj naselij.

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

Člen 3

Madžarska do ... [UL: prosimo, da vstavite datum tri mesece po sprejetju tega sklepa] in nato vsake tri mesece obvesti Komisijo o izvajanju popravnih ukrepov, h katerim se je zavezala v svojem drugem odgovoru, vključno z dodatnimi zavezami iz dopisa Madžarske z dne 13. septembra 2022.

Člen 4

Ta sklep začne učinkovati na dan uradne obvestitve.

Člen 5

Ta sklep je naslovljen na Madžarsko.

V ...,

Za Svet
predsednik/predsednica
