EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 12.1.2024
COM(2024) 17 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o uporabi Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije

VSEBINA

1. Uvod 1
2. Uporaba uredbe o pogojenosti 1
   - 2.1. Preverjanje relevantnih virov 2
   - 2.2. Zahtevki za informacije 4
   - 2.3. Postopek 5
   - 2.4. Komunikacija z Evropskim parlamentom in Svetom 7
3. Dopolnjevanje z drugimi instrumenti 7
4. Učinkovitost sprejetih ukrepov 11
5. Učinkovitost postopka 13
   - 5.1. Učinkovitost postopka za obravnavanje ugotovljenih kršitev načel pravne države 13
   - 5.2. Učinkovitost postopka – koraki, določeni v uredbi o pogojenosti 16
6. Zaključek 16

1. UVOD

Uredba (EU, Euratom) 2020/2092 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije (v nadaljnjem besedilu: Uredba ali uredba o pogojenosti)[1] se uporablja od 1. januarja 2021. Komisija lahko v skladu s členom 4(1) uredbe o pogojenosti Svetu predlaga, naj sprejme ukrepe v primeru, kadar kršitve načel pravne države v državi članici dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje za vpliv na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije. Uredba o pogojenosti se dopolnjuje z drugimi orodji in postopki, vzpostavljenimi za zaščito in spodbujanje pravne države, njen cilj pa je zaščita proračuna Unije in finančnih interesov Unije.

V skladu s členom 9 uredbe o pogojenosti Komisija do 12. januarja 2024 poroča Evropskemu parlamentu in Svetu o njeni uporabi, zlasti o učinkovitosti sprejetih ukrepov. Poleg tega je v uvodni izjavi 28 uredbe o pogojenosti navedeno, da bi morala Komisija poročati ne samo o učinkovitosti sprejetih ukrepov, ampak tudi o splošni učinkovitosti postopkov iz uredbe o pogojenosti ter dopolnjevanju tega instrumenta z drugimi instrumenti.

Poročilo je razdeljeno na naslednjih pet oddelkov:

- v oddelku 2 so opisani ukrepi, ki jih je Komisija sprejela za uporabo uredbe o pogojenosti, vključno s prvim postopkom, ki se je začel v zvezi z Madžarsko;
- v oddelku 3 je obravnavano dopolnjevanje uredbe o pogojenosti z drugimi ustreznimi instrumenti;
- v oddelku 4 je opisana ocena učinkovitosti sprejetih ukrepov, ki jo je pripravila Komisija, in se nanaša na zaščito končnih prejemnikov in upravičencev;
- v oddelku 5 je obravnavana splošna učinkovitost postopka, določenega v uredbi o pogojenosti;
- nazadnje pa je v oddelku 6 predstavljena ocena uporabe uredbe o pogojenosti.

2. UPORABA UREDBE O POGOJENOSTI

Uredba o pogojenosti je proračunski instrument, zasnovan za odzivanje z učinkovitimi zaščitnimi ukrepi v primeru kršitev načel pravne države, ki vplivajo ali pomenijo resno tveganje za vpliv na proračun Unije ali finančne interese Unije. Uredba o pogojenosti kot taka v prvi vrsti ni namenjena odpravi posebnih situacij, ki bi lahko kazale na kršitve načel pravne države iz člena 3 Uredbe. Vendar pa bi te situacije lahko bile relevantne za uredbo o pogojenosti in bi se lahko obravnavale kot posledica njene uporabe, kadar dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje za vpliv na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije. Komisija lahko postopek na podlagi uredbe o pogojenosti dejansko začne samo v tem primeru in če ji drugi instrumenti ne bi omogočili učinkovitejše zaščite proračuna Unije. Ustrezne ukrepe v skladu z navedeno uredbo je treba sprejeti, če so izpolnjeni pogoji iz člena 4, in sicer po postopku iz člena 6.

[1] UL L 433I, 22.12.2020, str. 1.

Sodišče Evropske unije je 16. februarja 2022 v svojih sodbah[2] potrdilo veljavnost uredbe o pogojenosti in zavrnilo ničnostni tožbi Madžarske in Poljske.

Komisija je za zagotovitev jasnosti in predvidljivosti uporabe uredbe o pogojenosti ter ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropske unije sprejela smernice o uporabi uredbe o pogojenosti (v nadaljnjem besedilu: smernice)[3].

Komisija je v prvih treh letih uporabe uredbe o pogojenosti proaktivno in stalno spremljala situacijo v vseh državah članicah, da bi čim prej ugotovila kršitve načel pravne države, ki spadajo na področje uporabe Uredbe. Komisija je od začetka veljavnosti uredbe o pogojenosti januarja 2021 okrepila sodelovanje med svojimi službami, da bi združila znanje o posameznih državah in sektorjih ter opredelila morebitne situacije ali razvoj dogodkov v državah članicah, ki bi bili relevantni za uporabo uredbe o pogojenosti.

Informacije in dokazi, zbrani v okviru različnih instrumentov, ki jih uporablja Komisija, so lahko relevantni za ugotavljanje, ali v državi članici prihaja do situacij, ki kažejo na kršitve načel pravne države. Podobno se lahko Komisija pri zaščiti finančnih interesov Unije v okviru različnih instrumentov začne zavedati tveganj za proračun Unije, ki so povezana s kršitvami načel pravne države.

Zlasti službe, pristojne za pripravo evropskega semestra[4] in poročilo o stanju pravne države[5] ter izvajanje mehanizma za okrevanje in odpornost[6] in uredbe o skupnih določbah[7], Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) in revizijske službe Komisije so redno izmenjevale informacije, pridobljene v okviru zadevnih dejavnosti.

Komisija je bila dejavna tudi na področju ozaveščanja o uredbi o pogojenosti, da bi med drugim spodbudila vlaganje pritožb in izmenjavo ustreznih informacij s strani tretjih oseb, kar bi lahko bilo relevantno za uporabo uredbe.

Doslej se je ta postopek začel enkrat in Svet je sprejel ukrepe na predlog Komisije na podlagi uredbe o pogojenosti v zvezi z relevantnimi kršitvami načel pravne države, ki so bile ugotovljene na Madžarskem.

2.1. Preverjanje relevantnih virov

Komisija pri uporabi uredbe o pogojenosti v skladu s členom 6(3) uredbe o pogojenosti zagotavlja stalno spremljanje situacije v vseh državah članicah, da bi ugotovila relevantne

---

2 Sodba Sodišča (občna seja) z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Evropski parlament in Svet Evropske unije, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; sodba Sodišča (občna seja) z dne 16. februarja 2022, Poljska/Evropski parlament in Svet Evropske unije, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

3 Sporočilo Komisije Smernice o uporabi Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije (UL C 123, 18.3.2022, str. 12).

4 https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_sl.

5 Poročilo o stanju pravne države je osrednji del evropskega mehanizma pravne države. Več informacij je na voljo na https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_sl.

6 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).

7 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).

kršitve načel pravne države, ki vplivajo ali pomenijo resno tveganje za vpliv na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije. Pri tem spremljanju upošteva vse možne relevantne vire informacij, zlasti tiste iz uvodne izjave 16 uredbe o pogojenosti, kot so poročila Komisije o stanju pravne države, poročila Evropskega računskega sodišča in mednarodnih organizacij[8], ter druge relevantne vire, vključno z resolucijami, študijami Evropskega parlamenta, poročili nevladnih organizacij in preiskovalnih novinarjev. Komisija te vire po potrebi redno preverja.

Komisija pri takem preverjanju za vse države članice izvede kvalitativno oceno za vsak primer posebej, da ugotovi, ali obstajajo utemeljeni razlogi za začetek postopka na podlagi uredbe o pogojenosti. Kot je poudarilo Sodišče Evropske unije[9], mora Komisija zagotoviti, da so informacije, ki jih uporablja, relevantne in da so viri teh informacij zanesljivi. Za to je potrebna celovita ocena domnevnih težav. Komisija bi morala svojo oceno utemeljiti na raznovrstnih dokazih in si prizadeva, da bi pri oblikovanju svojih sklepov uporabila več virov[10].

Poleg tega Komisija informacije pridobiva tudi na podlagi opravljenega spremljanja in srečanj z deležniki, ki potekajo v okviru drugih delovnih tokov. Pri preverjanju na podlagi uredbe o pogojenosti se upoštevajo tudi informacije iz letnega cikla mehanizma pravne države[11] ali iz uporabe drugih ustreznih instrumentov, kot sta mehanizem za okrevanje in odpornost ter uredba o skupnih določbah. Informacije prispevajo tudi službe Komisije, pristojne za revizijo financiranja Unije ali kršitve. Poleg tega se Komisija posvetuje z uradom OLAF in Evropskim javnim tožilstvom (EJT), da bi po potrebi zbrala več podatkov.

Komisija zbira tudi informacije od državljanov in civilne družbe, zlasti na podlagi pritožb o morebitnih kršitvah načel pravne države. Komisija prejema pritožbe na različne načine (po elektronski in navadni pošti članom Komisije ali različnim službam Komisije itd.). Da bi bile informacije, predložene Komisiji, bolj racionalizirane že v fazi predložitve in da bi se zagotovila jasna kontaktna točka za pritožbe na podlagi uredbe o pogojenosti, je Komisija dala

---

8 V uvodni izjavi 16 uredbe o pogojenosti je navedeno naslednje: „Za ugotavljanje kršitev načel pravne države je potrebna temeljita kvalitativna ocena Komisije. Pri tej oceni, ki bi morala biti objektivna, nepristranska in pravična, bi se morale upoštevati ustrezne informacije iz razpoložljivih virov in priznanih institucij, vključno s sodbami Sodišča Evropske unije, poročili Računskega sodišča, informacijami Komisije iz letnega poročila o stanju pravne države in pregleda stanja na področju pravosodja v EU, poročili Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) in informacijami Evropskega javnega tožilstva (EJT), kot je ustrezno, ter sklepi in priporočili ustreznih mednarodnih organizacij in mrež, vključno z organi Sveta Evrope, kot sta Skupina držav proti korupciji Sveta Evrope (GRECO) in Beneška komisija, zlasti z njenim seznamom meril za pravno državo, ter evropskih mrež vrhovnih sodišč in sodnih svetov. Komisija bi se lahko posvetovala z Agencijo Evropske unije za temeljne pravice in Beneško komisijo, če je to potrebno za pripravo temeljite kvalitativne ocene.“

9 Sodba Sodišča (občna seja) z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Evropski parlament in Svet Evropske unije, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, točka 285, in sodba Sodišča (občna seja) z dne 16. februarja 2022, Poljska/Evropski parlament in Svet Evropske unije, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, točka 285.

10 Glej odstavek 63 smernic. Komisija na primer ne bi mogla začeti postopka na podlagi samo ene informacije, na primer časopisnega članka, tudi če bi se ta vir štel za zanesljivega. Komisija oceni informacije, ki jih zagotovijo razpoložljivi viri, in jih potrdi z drugimi viri ali informacijami.

11 V okviru mehanizma pravne države vsako leto celo leto poteka pripravljalno delo za poročilo o stanju pravne države. To delo vključuje posvetovanja o vprašanjih pravne države med Komisijo in državami članicami, mednarodnimi in nevladnimi organizacijami. Več informacij je na voljo na https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_sl.

na voljo obrazec za pritožbe[12], ki bi ga pritožniki lahko uporabljali, s posebno možnostjo za tiste, ki želijo ostati anonimni, in vzpostavila namenski poštni predal[13]. Ta namenski obrazec za pritožbe je bil sprejet kot Priloga k smernicam, da bi se olajšala predložitev informacij, ki bi bile relevantne za uporabo uredbe o pogojenosti. Priporoča se, da se v stik s Komisijo stopi z izpolnitvijo obrazca za pritožbe in njegovim pošiljanjem v namenski poštni predal.

Komisija si je dosledno prizadevala za večjo ozaveščenost o možnosti vložitve pritožb in o obstoju obrazca za pritožbe v ta namen, na primer v svojih odgovorih na pritožbe državljanov, na srečanjih z ustreznimi deležniki in v okviru svojih prispevkov pred več odbori Evropskega parlamenta.

Komisija izvede kvalitativno oceno informacij in dokumentov, ki jih predloži vsak pritožnik, da bi ugotovila, ali vsebujejo relevantne informacije, s katerimi bi se lahko utemeljili morebitni razlogi za uporabo uredbe o pogojenosti. V triletnem obdobju je bilo prejetih veliko dopisov, elektronskih sporočil ali pritožb. Do zdaj se na podlagi prejetih informacij običajno ni pokazalo, da so bili pogoji za uporabo Uredbe izpolnjeni. Prišlo je na primer do številnih pritožb glede izzivov pri delovanju notranjega trga, ki pa niso vključevali financiranja Unije[14]. Nobena od skoraj tristotih pritožb ni bila dovolj utemeljena, da bi Komisija potrdila dokaze ali začela postopek na podlagi uredbe o pogojenosti. Komisija obravnava vsako pritožbo, vendar je doslej le zelo majhno število pritožnikov uporabilo standardni obrazec za pritožbe. Da bi se izboljšala podlaga za oceno utemeljenosti pritožbe ter spodbudila boljša obravnava in odziv, se pritožnike spodbuja, naj uporabijo standardni obrazec za pritožbe, saj jim lahko pomaga bolje oblikovati njihov prispevek za namene ocene na podlagi uredbe o pogojenosti. To bo službam Komisije tudi olajšalo pripravo smiselne ocene na podlagi Uredbe.

2.2. Zahtevki za informacije

V skladu s členom 6(4) uredbe o pogojenosti lahko Komisija v okviru postopka zbiranja informacij za svojo oceno zadevni državi članici pošlje zahtevek za informacije. Komisija lahko v skladu z uredbo o pogojenosti in odstavkom 56 smernic zahteva dodatne informacije za potrditev izpolnjevanja pogojev za uporabo uredbe o pogojenosti, oceno obsega vpliva na proračun Unije ali zaščito finančnih interesov Unije (ali tveganja za vpliv) ali podrobnejšo oceno morebitnih popravnih ukrepov, ki jih je država članica sprejela ali jih namerava sprejeti. Komisija lahko zahteva dodatne informacije ne le pred začetkom postopka, ampak tudi po tem, ko pošlje pisno uradno obvestilo.

Komisija je v obdobju poročanja, in sicer 24. novembra 2021, poslala dva uradna dopisa, v katerih je od Poljske in Madžarske zahtevala informacije.

Poljska je na zahtevek za informacije odgovorila januarja 2022, informacije iz odgovora pa so bile upoštevane pri oceni, ali so kršitve načel pravne države dovolj neposredno vplivale na proračun Unije ali so pomenile dovolj neposredno resno tveganje za vpliv na proračun Unije. Postopek na podlagi uredbe o pogojenosti se v primeru Poljske ni začel, saj Komisija ni ugotovila, da ima utemeljene razloge za domnevo, da so izpolnjeni vsi pogoji za uporabo uredbe

[12] Obrazec za pritožbe je na voljo na javni spletni strani uredbe o pogojenosti (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_sl), kakor je bil objavljen 23. novembra 2021; poleg tega pa je kot Priloga II priložen smernicam, sprejetim marca 2022, glej opombo 4 zgoraj.

[13] BUDG-CONDITIONALITY-REGIME-COMPLAINTS@ec.europa.eu

[14] Te je običajno mogoče spremljati z drugimi orodji, vendar niso relevantni za uredbo o pogojenosti.

o pogojenosti. Vendar ta ugotovitev ne posega v to, da Komisija vprašanja pravne države na Poljskem še naprej obravnava z drugimi instrumenti. Komisija še naprej pozorno spremlja situacijo na Poljskem, in sicer enako kot stalno spremlja situacijo v vseh drugih državah članicah, da bi ocenila, ali so izpolnjeni pogoji za uporabo uredbe o pogojenosti.

Madžarska je na zahtevek Komisije za informacije odgovorila 27. januarja 2022, Komisija pa je po oceni odgovora Madžarske 27. aprila 2022 Madžarski poslala pisno uradno obvestilo, s čimer je začela postopek na podlagi uredbe o pogojenosti (glej oddelek2.3 v nadaljevanju).

2.3. Postopek

Člen 6 uredbe o pogojenosti določa postopek, ki ga je treba upoštevati pri sprejemanju zaščitnih ukrepov. Postopek je po zasnovi večinoma (tj. do končnih korakov, ko Svet sprejme končno odločitev) dvostranski postopek med Komisijo in zadevno državo članico, pri čemer je treba Evropski parlament in Svet obveščati o posebnih korakih, narejenih med celotnim postopkom (glej oddelek 2.4 spodaj).

Po poslanem pisnem uradnem obvestilu na podlagi člena 6(1)[15], v katerem so navedeni dejanski elementi in posebni razlogi, na katerih temeljijo ugotovitve, Komisija izvede kontradiktorni postopek z zadevno državo članico. Če država članica med postopkom dokaže, da je situacijo v celoti odpravila, pogoji za predlaganje ukrepov Svetu niso izpolnjeni. V nasprotnem primeru mora Komisija nadaljevati postopek in Svetu na koncu predlagati sprejetje izvedbenega sklepa[16] o ustreznih ukrepih za zaščito proračuna Unije ali finančnih interesov Unije. Vsi zaščitni ukrepi, ki jih sprejme Svet, ostanejo v veljavi, dokler se situacija, ki je privedla do njihovega sprejetja, ne odpravi. Svet lahko odpravi ali spremeni zaščitne ukrepe na predlog Komisije, kadar se šteje, da je situacija delno ali v celoti odpravljena, v skladu s postopkom iz člena 7.

Edini postopek, ki se je doslej začel na podlagi uredbe o pogojenosti in na podlagi katerega je Svet sprejel zaščitne ukrepe, je postopek v zvezi z Madžarsko. V tem prvem postopku so se tudi prvič praktično uporabili dokončni roki, določeni v uredbi o pogojenosti, ki določa jasne in ambiciozne roke za vsakega udeleženca v vsaki fazi.

Komisija je 27. aprila 2022 Madžarski poslala pisno uradno obvestilo, saj je po objektivni analizi ugotovila, da ima utemeljene razloge za domnevo, da so izpolnjeni vsi pogoji za uporabo uredbe o pogojenosti. S pisnim uradnim obvestilom je bila Madžarska obveščena o pomislekih glede številnih vprašanj, ki so dovolj neposredno vplivala ali so pomenila dovolj neposredno resno tveganje za vpliv na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije.

Madžarska je predložila pripombe z dopolnilnimi dopisi z dne 27. junija 2022, 30. junija 2022 in 5. julija 2022. Madžarska v tem obdobju dejansko ni predložila nobenih popravnih ukrepov. Namesto tega je zavrnila vse ugotovitve in zlasti njihovo povezavo s finančnimi interesi EU. V praksi in zaradi rokov, določenih v Uredbi, je to povzročilo znaten časovni pritisk v vseh naslednjih fazah postopka.

---

[15] V členu 6(1) je navedeno naslednje: „Kadar Komisija ugotovi, da ima utemeljene razloge za domnevo, da so pogoji iz člena 4 izpolnjeni, zadevni državi članici pošlje pisno uradno obvestilo, v katerem navede dejanske elemente in posebne razloge, na katerih temeljijo njene ugotovitve, razen če meni, da bi lahko z drugimi postopki, določenimi v zakonodaji Unije, učinkoviteje zaščitila proračun Unije. Komisija o takem uradnem obvestilu in njegovi vsebini brez odlašanja obvesti Evropski parlament in Svet.“.

[16] V skladu s členom 6(11) uredbe o pogojenosti Svet sprejme izvedbeni sklep s kvalificirano večino.

Madžarska je šele 19. julija 2022 v zelo napredni fazi postopka predlagala 17 popravnih ukrepov za odpravo opredeljenih ugotovitev[17]. Komisija jih je ocenila in menila, da popravni ukrepi pomislekov ne obravnavajo ustrezno.

Komisija je 20. julija 2022 Madžarsko obvestila, da namerava predlagati proračunske zaščitne ukrepe, ki bodo sprejeti na podlagi uredbe o pogojenosti. Madžarska je odgovorila 22. avgusta 2022. Ta odgovor je bil dopolnjen z drugim dopisom z dne 13. septembra 2022.

Komisija je 18. septembra 2022 Svetu predlagala, naj sprejme proračunske zaščitne ukrepe za zaščito proračuna Unije in finančnih interesov Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem[18]. Komisija je v tem predlogu izrazila pomisleke v zvezi s: (i) sistemskimi nepravilnostmi, pomanjkljivostmi in slabostmi pri javnem naročanju, (ii) odkrivanjem, preprečevanjem in odpravljanjem nasprotij interesov ter (iii) preiskavami, pregonom in protikorupcijskim okvirom. Komisija je po temeljiti oceni ugotovila, da tveganje za proračun ostaja. Na tej podlagi je Komisija predlagala začasno ustavitev 65 % obveznosti za tri operativne programe v okviru kohezijske politike (ali začasno ustavitev enega ali več od teh programov, sorazmerno s posledičnim tveganjem za proračun, če niso sprejeti do sprejetja sklepa Sveta) in prepoved sklepanja pravnih obveznosti z določenimi subjekti (tako imenovanimi skladi javnega interesa[19] in subjekti, ki jih ti vzdržujejo) za programe, ki se izvajajo v okviru neposrednega in posrednega upravljanja.

Komisija je 30. novembra 2022 Svet obvestila o svoji oceni izvajanja popravnih ukrepov glede na napredek, dosežen do 19. novembra 2022. V tej in dopolnilni oceni z dne 9. decembra 2022 je opredelila preostale slabosti in tveganja ter se odločila, da svojega prvotnega predloga iz septembra ne bo spreminjala, in Svet pozvala, naj na tej podlagi ukrepa.

Svet je 15. decembra 2022 v skladu s členom 6(10) uredbe o pogojenosti v treh mesecih po prejemu predloga Komisije sprejel izvedbeni sklep ter tako izjemoma podaljšal enomesečno obdobje za sprejetje.

Z Izvedbenim sklepom Sveta so bili na podlagi predloga Komisije uvedeni ukrepi za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem[20]. Svet je v skladu s členom 6(11) uredbe o pogojenosti in iz razlogov, povezanih s sorazmernostjo ukrepov, spremenil predlog Komisije in zmanjšal odstotek obveznosti, ki jih je treba začasno ustaviti, s 65 % na 55 % za tri zadevne operativne kohezijske programe[21], ko bodo sprejeti, v skupnem znesku približno 6,3 milijarde EUR za obdobje 2021–2027. Svet je prepovedal tudi sklepanje novih pravnih obveznosti z madžarskimi skladi javnega interesa in subjekti, ki jih ti vzdržujejo, pri izvrševanju proračuna Unije z neposrednim in posrednim upravljanjem.

Po sprejetju Izvedbenega sklepa Sveta je Madžarska obvestila Komisijo o nadaljnjih ukrepih, ki jih je sprejela za izvedbo vseh zavez, ki jih je predložila med postopkom. Komisija je bila v

---

17 Za več podrobnosti o popravnih ukrepih, ki jih je predložila Madžarska, glej oddelek 4.

18 Predlog izvedbenega sklepa Sveta o ukrepih za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem (COM(2022) 485 final), na voljo na spletnem mestu https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A52022PC0485.

19 Skladi javnega interesa se imenujejo tudi „fundacije za upravljanje premoženja v javnem interesu“.

20 Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/2506 z dne 15. decembra 2022 (v nadaljnjem besedilu: Izvedbeni sklep Sveta) (UL L 325, 20.12.2022, na voljo na naslovu https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A32022D2506).

21 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.

stiku z madžarskimi organi, da bi Madžarski pomagala pri oblikovanju ustreznih novih popravnih ukrepov, ki bi bili učinkoviti pri reševanju odprtih vprašanj iz Izvedbenega sklepa Sveta.

V skladu s členom 7(2) uredbe o pogojenosti „Komisija na zahtevo zadevne države članice ali na lastno pobudo in najpozneje eno leto po tem, ko Svet sprejme ukrepe, vnovič oceni stanje v zadevni državi članici, pri čemer upošteva vse dokaze, ki jih je predložila zadevna država članica, in ustreznost vseh novih popravnih ukrepov, ki jih je sprejela zadevna država članica“.

Ker Madžarska ni poslala pisnega uradnega obvestila, je Komisija na podlagi razpoložljivih informacij po uradni dolžnosti ponovno ocenila situacijo na Madžarskem. Komisija je 13. decembra 2023 (v svojem t. i. sklepu o ponovni oceni) sklenila, da situacija, zaradi katere je Svet sprejel ukrepe, ni bila odpravljena in da obstaja ista stopnja tveganja za proračun Unije, kot je opredeljena v izvedbenem sklepu Sveta. Zato je Komisija sklenila, da morajo sprejeti ukrepi ostati v veljavi[22].

2.4. Komunikacija z Evropskim parlamentom in Svetom

V skladu s členom 6(1) uredbe o pogojenosti mora Komisija v primeru pisnega uradnega obvestila o začetku postopka obvestiti Evropski parlament in Svet. V skladu s členom 7(2) pa mora Komisija obvestiti Svet, če na državo članico naslovi sklep, da situacija, ki je privedla do sprejetja ukrepov, ni bila odpravljena. V členu 8 je navedeno, da mora biti Evropski parlament obveščen o vseh ukrepih, ki so bili predlagani, sprejeti in odpravljeni v okviru postopka iz uredbe o pogojenosti.

Komisija je v edinem do zdaj začetem postopku izpolnila svoje obveznosti obveščanja iz uredbe o pogojenosti tako, da je Evropski parlament in Svet v skladu z Uredbo obvestila o korakih, ki so bili narejeni, ali aktih, ki so bili sprejeti v celotnem postopku. Poleg svojih obveznosti je najprej objavila predlog izvedbenega sklepa o ustreznih ukrepih Svetu[23] ter sporočilo Svetu o popravnih ukrepih, o katerih jo je uradno obvestila Madžarska[24], in svoj sklep o ponovni oceni. Drugič, Komisija je Evropski parlament in Svet na tehnični in politični ravni redno obveščala o izvajanju uredbe o pogojenosti. Poleg tega so se predstavniki Komisije udeležili obravnav in sej odborov obeh institucij, Komisija pa je odgovarjala na resolucije, pisma in druga vprašanja poslancev Evropskega parlamenta.

3. DOPOLNJEVANJE Z DRUGIMI INSTRUMENTI

Unija je razvila različne instrumente in procese, ki spodbujajo pravno državo in uporabo njenih načel ter zagotavljajo učinkovit odziv institucij Unije na kršitve načela pravne države s postopki za ugotavljanje kršitev in postopkom iz člena 7 PEU. Dodatna orodja vključujejo finančno podporo za organizacije civilne družbe, letni cikel mehanizma pravne države in pregled stanja

---

22 Besedilo sklepa Komisije z dne 13. decembra 2023 je na voljo v razdelku Najnovejše na spletnem mestu https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_sl.

23 Predlog izvedbenega sklepa Sveta o ukrepih za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem (COM(2022) 485 final), na voljo na spletnem mestu https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A52022PC0485.

24 Sporočilo Komisije Svetu o popravnih ukrepih, ki jih je Madžarska priglasila na podlagi Uredbe (EU, Euratom) 2020/2092 za zaščito proračuna Unije (COM(2022) 687 final), na voljo na spletnem mestuhttps://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0687.

na področju pravosodja v EU[25]. Druga orodja in postopki, vzpostavljeni z zakonodajo Unije, so posebej namenjeni zaščiti proračuna Unije, vključno s preiskavami, preverjanji in revizijami urada OLAF ali finančnimi popravki. Uredba o pogojenosti dopolnjuje te instrumente[26] z zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države, ki vplivajo na dobro finančno poslovodenje ali zaščito finančnih interesov Unije[27]. V uvodni izjavi 28 uredbe o pogojenosti je navedeno, da je dopolnjevanje ena od glavnih tem, ki bi jih moralo obravnavati to poročilo.

V skladu s členom 6(1) uredbe o pogojenosti je treba oceniti, ali bi postopki, ki so določeni v zakonodaji Unije, omogočili učinkovitejšo zaščito proračuna Unije kot pa postopek, določen v uredbi o pogojenosti. V uvodni izjavi 17 uredbe o pogojenosti je v zvezi s tem navedeno, da „[...] Finančna zakonodaja Unije ter veljavna sektorska in finančna pravila na različne načine ščitijo proračun Unije, vključno s prekinitvami, začasnimi ustavitvami plačil ali finančnimi popravki, povezanimi z nepravilnostmi ali resnimi pomanjkljivostmi v sistemih upravljanja in nadzora. […]“.

Pri ugotavljanju, ali postopek, uveden z uredbo o pogojenosti, učinkoviteje ščiti proračun Unije kot drugi postopki, Komisija upošteva sklop meril, ki se uporabljajo za vsak primer posebej. Smernice se izrecno sklicujejo na dve merili za določitev, ali je zaščita na podlagi uredbe o pogojenosti učinkovitejša kot zaščita z drugimi instrumenti[28]. Ta „preizkus dopolnjevanja“ bo izpopolnjen na podlagi praktičnih izkušenj, pridobljenih pri uporabi uredbe o pogojenosti.

V skladu z zakonodajo Unije se lahko za zaščito proračuna Unije aktivira več instrumentov. Kot je navedeno, lahko preiskave urada OLAF[29] in EJT[30] obravnavajo tveganja za proračun Unije, ne glede na vprašanja, s katerimi so povezana, uporaba pravil finančne uredbe pa lahko prav tako privede do revizij, preverjanj in začasnih ustavitev plačil[31].

Uredba o skupnih določbah ureja štiri sklade kohezijske politike, en sklad za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter tri sklade za notranje zadeve v okviru deljenega upravljanja. Izvajanje programov v skladu z uredbo o skupnih določbah je odvisno od izpolnjevanja (v celotnem programskem obdobju) predpogojev za uspešno in učinkovito izvajanje specifičnih ciljev (t. i. „tematskih“ ali „horizontalnih“ omogočitvenih pogojev). Na podlagi horizontalnega omogočitvenega pogoja o Listini o temeljnih pravicah[32] iz člena 15 in Priloge III k uredbi o skupnih določbah se od vseh držav članic zahteva, da vzpostavijo učinkovite mehanizme za zagotavljanje skladnosti programov, ki jih podpirajo skladi, in njihovega izvajanja z Listino. Če omogočitveni pogoj ni izpolnjen, Komisija ne more povrniti odhodkov, povezanih s programi ali deli programov, za zadevne specifične cilje, povezane z omogočitvenim

[25] Druga orodja so vključevala mehanizem za sodelovanje in preverjanje, ki je bil uveden za olajšanje napredka na nekaterih področjih, npr. reforme pravosodja in boja proti korupciji za dve državi članici. Komisija je septembra 2023 zaključila mehanizem za sodelovanje in preverjanje, saj sta državi članici zadovoljivo izpolnili svoje obveznosti iz tega instrumenta.

[26] Ti instrumenti so med seboj neodvisni in vsak služi svojemu namenu.

[27] Glej uvodno izjavo 14 uredbe o pogojenosti.

[28] Glej odstavke 41–43 smernic.

[29] Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe Sveta (Euratom) št. 1074/1999 (UL L 248, 18.9.2013, str. 1).

[30] Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) (UL L 283, 31.10.2017, str. 1).

[31] Člena 63 in 131, Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L 193, 30.7.2018, str. 1).

[32] Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 326, 26.10.2012, str. 391).

pogojem[33]. Tudi tveganja za varstvo nekaterih temeljnih pravic, na primer pravice do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča, bi lahko ogrozila načela pravne države. Če Komisija kadar koli meni, da omogočitveni pogoj, ki je predhodno veljal za izpolnjenega, ni več izpolnjen, o tem obvesti državo članico in poda svojo oceno. Če ugotovi, da omogočitveni pogoj še vedno ni izpolnjen, se odhodki, povezani z zadevnim specifičnim ciljem, ne povrnejo. Poleg tega morajo države članice v skladu z uredbo o skupnih določbah vzpostaviti uspešen in učinkovit sistem notranjih kontrol za zaščito finančnih interesov Unije. Ta sistem vključuje posebne zaščitne in druge ukrepe, vključno s prekinitvijo rokov plačil ali začasno ustavitvijo plačil v zvezi s pomanjkljivostmi pri učinkovitem delovanju sistema upravljanja in kontrole, ter finančne popravke za zaščito proračuna Unije pred nepravilnostmi pri izvajanju programov.

Poleg tega morajo države članice v skladu s pogoji za dostop do financiranja iz mehanizma za okrevanje in odpornost vzpostaviti uspešen in učinkovit sistem notranjih kontrol za zaščito finančnih interesov Unije pri izvajanju mehanizma. Države članice morajo obravnavati tudi vse ali pomemben del izzivov, opredeljenih v zadevnih specifičnih priporočilih za državo. Izzivi, ki lahko kažejo na kršitve načel pravne države, so lahko zajeti v takih specifičnih priporočilih za državo. Na podlagi veljavnih pravil morajo države članice sprejeti tudi vse ustrezne ukrepe za zaščito finančnih interesov Unije in zagotoviti, da je uporaba sredstev v zvezi z ukrepi, ki jih podpira mehanizem za okrevanje in odpornost, skladna z veljavnim pravom Unije in nacionalnim pravom. Kadar zadevna država članica načrta za okrevanje in odpornost ne izvaja zadovoljivo, pa tudi če bi v zvezi z ukrepi, ki jih podpira mehanizem, prišlo do resnih nepravilnosti (kot so goljufije, korupcija in nasprotja interesov) ali v primeru hude kršitve obveznosti iz sporazumov o finančni podpori, bi morali biti mogoči začasna ustavitev plačil in odpoved sporazumov o finančni podpori ter zmanjšanje in izterjava že izplačanega finančnega prispevka[34].

Kar zadeva skupno kmetijsko politiko, uredba o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike[35] določa posebne obveznosti držav članic za zaščito finančnih interesov Unije, Komisija pa lahko začasno ustavi plačila v zvezi z resnimi pomanjkljivostmi v pravilnem delovanju sistemov upravljanja, da bi zaščitila finančne interese Unije, in izključi odhodke iz financiranja Unije, če niso nastali v skladu s pravom Unije[36]. V nekaterih primerih lahko take resne pomanjkljivosti izhajajo iz kršitve načel pravne države[37] in so zato lahko relevantne za uporabo uredbe o pogojenosti.

V zvezi s tem se v skladu s smernicami[38] eno od meril za obravnavanje učinkovitosti uredbe o pogojenosti v primerjavi z drugimi postopki nanaša na vrste razpoložljivih pravnih sredstev in njihovo primernost za različne situacije. V členu 5 uredbe o pogojenosti je določen seznam proračunskih ukrepov, ki jih lahko Komisija predlaga Svetu, če so izpolnjeni vsi pogoji iz

---

33 Člen 15(5) uredbe o skupnih določbah.

34 Člen 24, uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

35 Uredba (EU) 2021/2116 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. decembra 2021 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike ter razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1306/2013 (UL L 435, 6.12.2021, str. 187).

36 Členi 42, 55 in 59 uredbe o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike.

37 Na primer v zvezi s pravilnim delovanjem organov, pristojnih za zemljiške knjige in povezan nadzor nad zakupom in/ali lastništvom kmetijskih zemljišč (vključno z ukrepi kazenskega pregona, kadar je to ustrezno), če sta zakup in/ali lastništvo pomembna za prejemanje subvencij v okviru SKP. Glej odstavek 24 smernic.

38 Glej odstavke 41–43 smernic.

uredbe o pogojenosti[39]. Poleg tega se lahko različni zaščitni ukrepi uporabljajo kumulativno, da bi se obravnavale posebnosti zadevnih kršitev načel pravne države.

V primeru Madžarske je bil zaradi kombinacije resnih vprašanj podprt sklep, da v okviru prava Unije ni bilo nobenega drugega postopka, ki bi Komisiji omogočil učinkovito zaščito proračuna Unije[40]. Ta primer je pokazal tudi, da ukrepi, ki se lahko predlagajo na podlagi uredbe o pogojenosti, niso omejeni na posebne projekte ali programe: zajemajo lahko vsa sredstva Unije in tako bolje obravnavajo sistemske ali horizontalne pomanjkljivosti, ki ogrožajo proračun Unije.

V primeru Madžarske postopek na podlagi uredbe o pogojenosti poteka vzporedno z različnimi procesi v okviru več instrumentov Unije. Do tega je prišlo predvsem zaradi časovnega okvira začetka veljavnosti navedenih instrumentov in postopkovnih korakov, določenih v vsakem od njih, kar je bilo odvisno tudi od tega, kdaj med vsakim postopkom je Madžarska predložila informacije. Opozoriti je treba, da je uredba o pogojenosti edini instrument, ki zahteva oceno, ali v okviru drugih instrumentov obstajajo učinkovitejši načini za zaščito finančnih interesov Unije pred kršitvami načel pravne države.

Komisija je v svojem Predlogu izvedbenega sklepa Sveta o ukrepih za zaščito proračuna Unije pred kršitvami načel pravne države na Madžarskem[41] menila, da noben drug postopek na podlagi prava Unije ne bi omogočal učinkovitejše zaščite proračuna Unije pred kršitvami, ugotovljenimi v Predlogu, kot postopek iz uredbe o pogojenosti. Ugotovljene pomanjkljivosti, slabosti, omejitve in tveganja so se šteli za razširjene in prepletene, zaradi česar drugi postopki niso bili učinkovitejši od tistega, ki ga določa uredba o pogojenosti. Komisija je poudarila, da je Madžarska že več kot deset let prejemala priporočila in popravke zaradi pomanjkljivosti in resnih nepravilnosti, zlasti na področju javnih naročil. Javna naročila na Madžarskem so v daljšem obdobju stalno povzročala znatne pomanjkljivosti in slabosti, ki so vplivale na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije in zaščito finančnih interesov Unije, Madžarska pa jih ni sistematično obravnavala.

V okviru mehanizma za okrevanje in odpornost je bil 15. decembra 2022 odobren madžarski načrt za okrevanje in odpornost[42]. Madžarska se je v tem načrtu zavezala, da bo izpolnila 27 „supermejnikov“, tj. mejnikov, povezanih z zaščito finančnih interesov Unije, da se zagotovi skladnost s členom 22 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost z vzpostavitvijo ustreznega kontrolnega sistema. Te mejnike pa mora Madžarska zadovoljivo izpolniti, preden je mogoče kakršno koli plačilo na podlagi zahtevka za plačilo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost. Ti supermejniki so nujni pogoji, da lahko Madžarska predloži zahtevke za plačila v okviru svojega načrta za okrevanje. Zajemajo tri področja: prvič, reforme na področju boja proti korupciji in javnih naročil, s katerimi se učinkovito izvajajo vsi ključni koraki izvajanja 17 popravnih ukrepov, uvedenih v okviru postopka na podlagi uredbe o pogojenosti; drugič,

---

39 V skladu s členom 5 uredbe o pogojenosti lahko zaščitni ukrepi v okviru neposrednega ali posrednega upravljanja vključujejo začasno ustavitev plačil ali izvajanja pravne obveznosti, prenehanje pravnih obveznosti, prepoved sklepanja novih pravnih obveznosti, začasno ustavitev izplačil, začasno ustavitev ali zmanjšanje gospodarske prednosti ter prepoved sklepanja novih sporazumov o posojilih ali drugih instrumentih Unije. V okviru deljenega upravljanja lahko zaščitni ukrepi vključujejo začasno ustavitev programov, začasno ustavitev ali zmanjšanje pravnih obveznosti, zmanjšanje predhodnega financiranja ter prekinitev ali začasno ustavitev plačil.

40 Izvedbeni sklep Sveta, uvodne izjave 14–18.

41 COM(2022) 485 final.

42 Izvedbeni sklep Sveta o odobritvi ocene načrta za okrevanje in odpornost za Madžarsko (UL L 57, 18.2.2021, str. 17).

reforme za krepitev neodvisnosti sodstva, ki odražajo pogoje iz izvedbenih sklepov Komisije o odobritvi programov Madžarske na podlagi uredbe o skupnih določbah, da se zagotovi skladnost z vidikom neodvisnosti sodstva v okviru horizontalnega omogočitvenega pogoja o Listini o temeljnih pravicah[43]; in tretjič, posebne ukrepe za revizijo in kontrolo. Vendar s supermejniki ni mogoče zaščititi finančnih interesov Unije v zvezi s kršitvami načel pravne države, ki že vplivajo ali bi lahko vplivale na izvajanje programov porabe, ki se financirajo iz proračuna Unije, na Madžarskem, z izjemo mehanizma za okrevanje in odpornost.

Kar zadeva uredbo o skupnih določbah, je Komisija 22. decembra 2022 sprejela sporazum o partnerstvu in vse programe na podlagi uredbe o skupnih določbah za Madžarsko za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027[44]. Vendar je Komisija takrat ugotovila, da Madžarska ni izpolnila horizontalnega omogočitvenega pogoja o učinkoviti uporabi in izvajanju Listine o temeljnih pravicah. To je pomenilo, da bi Madžarska še vedno lahko izvajala programe in prejemala predhodno financiranje, vendar bi lahko prejela povračila samo za tehnično pomoč, ki predstavlja približno 3 % vseh dodeljenih sredstev na podlagi uredbe o skupnih določbah, ali za operacije, ki prispevajo k izpolnjevanju omogočitvenega pogoja. Komisija je 13. decembra 2023 po temeljiti oceni in več izmenjavah z madžarsko vlado ugotovila, da je Madžarska sprejela potrebne ukrepe, na podlagi katerih je Komisija menila, da je horizontalni omogočitveni pogoj o Listini EU o temeljnih pravicah v zvezi z neodvisnostjo sodstva izpolnjen. Zato lahko Madžarska za del navedenega financiranja začne prejemati povračila, in sicer tako dolgo, dokler je ta pogoj izpolnjen[45].

Komisija je proti Madžarski začela tudi več postopkov za ugotavljanje kršitev v zvezi s pravicami organizacij civilne družbe, akademsko svobodo, svobodo medijev, pravicami migrantov in prosilcev za azil ter pravicami LGBTIQ oseb in delovanjem enotnega trga[46]. Ti postopki za ugotavljanje kršitev se ne nanašajo na pogoje za uporabo uredbe o pogojenosti v skladu z njenim členom 6(1). Postopki za ugotavljanje kršitev niso neposredno namenjeni zaščiti finančnih interesov Unije in sami po sebi nimajo za posledico sprejetja proračunskih zaščitnih ukrepov. Lahko pa so tudi orodje za usmerjanje zadevne države članice k reformi področij, ki se z vidika pravne države štejejo za problematična.

4. UČINKOVITOST SPREJETIH UKREPOV

V skladu s členom 9 uredbe o pogojenosti Komisija poroča Evropskemu parlamentu in Svetu o učinkovitosti sprejetih ukrepov.

Z vidika zaščite proračuna Unije se proračunski ukrepi, kot jih je predlagala Komisija in sprejel Svet v primeru Madžarske, štejejo za učinkovite v smislu, da trenutno dosegajo svoj cilj zaščite

---

43 Glej sporočilo za medije o neodvisnosti sodstva in financiranju EU za Madžarsko ter vprašanja in odgovore, ki so navedeni tam, na voljo na spletnem mestu https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465.

44 Glej sporazum o partnerstvu z Madžarsko – 2021–2027 (europa.eu), na voljo na spletnem mestu https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-hungary-2021-2027_en.

45 Glej sporočilo za medije o neodvisnosti sodstva in financiranju EU za Madžarsko ter vprašanja in odgovore, ki so navedeni tam, na voljo na spletnem mestu https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465.

46 Glej Letno poročilo o spremljanju uporabe prava EU za leto 2022, oddelek o Madžarski, na voljo na spletnem mestu https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law/hungary-2022_en, in podatke iz pregleda enotnega trga o Madžarski, na voljo na spletnem mestu https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/Hungary.

finančnih interesov Unije. Sprejeti ukrepi so tudi sorazmerni v skladu z zahtevami iz uredbe o pogojenosti, kot jih razlaga Sodišče Evropske unije[47].

Kar zadeva vprašanje učinkovitosti začasne ustavitve 55 % obveznosti v treh kohezijskih programih (člen 2(1) Izvedbenega sklepa Sveta), je Svet menil, da je tak odstotek sorazmeren glede na okoliščine primera in ob upoštevanju pozitivnih ukrepov, ki jih je Madžarska sprejela že v času sprejetja Izvedbenega sklepa Sveta (glej oddelek 5 spodaj). Poleg tega je učinkovitost odvisna tudi od ciljno usmerjene narave ukrepov, zato je Komisija opredelila programe, ki so najbolj ogroženi zaradi kršitev načel pravne države v zvezi z javnimi naročili.

Kar zadeva vprašanje učinkovitosti ukrepa, povezanega s skladi javnega interesa (člen 2(2) Izvedbenega sklepa Sveta), od sprejetja Izvedbenega sklepa Sveta ni bila sklenjena nobena nova pravna obveznost s skladi javnega interesa in subjekti, ki jih ti vzdržujejo, s čimer se zagotavlja popolna zaščita finančnih interesov Unije pred ugotovljenimi tveganji nasprotij interesov.

Ukrepi, kakor jih je sprejel Svet, so upoštevali preostala tveganja za proračun Unije in so učinkoviti, kolikor so zadevni proračun Unije ščitili pred tveganji, ugotovljenimi v celotnem postopku. V skladu s členom 7 uredbe o pogojenosti je treba tveganja iz Izvedbenega sklepa Sveta obravnavati z novimi sprejetimi (popravnimi) ukrepi, o katerih bi morala Madžarska uradno obvestiti Komisijo, preden lahko Svet odpravi proračunske ukrepe (na predlog Komisije).

Ker Madžarska ni poslala pisnega uradnega obvestila, je Komisija 13. decembra 2023 po uradni dolžnosti ponovno ocenila situacijo na podlagi razpoložljivih informacij v roku, določenem v členu 7(2) uredbe o pogojenosti. Komisija v ponovni oceni upošteva izvajanje zavez, ki jih je Madžarska sprejela leta 2022, in pripravljenost za obravnavo odprtih vprašanj. Hkrati v ponovni oceni ugotavlja, da horizontalna vprašanja še niso bila obravnavana in da Madžarska ni sprejela nobenih nadaljnjih popravnih ukrepov. Zato tveganje za proračun Unije ostaja na isti ravni, kot je opredeljena v Izvedbenem sklepu Sveta. Glede na to je Komisija sklenila, da Svetu ne more predlagati, naj prilagodi ali odpravi proračunske zaščitne ukrepe.

Vendar bi bilo treba za celovito in splošno oceno učinkovitosti ukrepov upoštevati vse elemente uredbe o pogojenosti, namenjene obravnavanju ugotovljenih kršitev načel pravne države (glej oddelek 5.1 v nadaljevanju), ob upoštevanju celotnega postopka, vključno s popravnimi ukrepi, ki jih je zadevna država članica predložila, preden je Svet sprejel proračunske ukrepe.

Uredba o pogojenosti poleg učinkovitosti obravnava tudi zaščito pravic končnih prejemnikov in upravičencev[48]. V skladu s členom 5(2) uredbe o pogojenosti uvedba ukrepov ne vpliva na obveznosti državnih subjektov ali držav članic, da izvajajo program ali izvršujejo sredstva, ki jih zadeva ukrep, razen če je v zadevnem izvedbenem sklepu Sveta določeno drugače.

V praksi država članica po ukrepih, uvedenih zaradi ravnanja njenih organov, ni oproščena svojih obveznosti izvrševanja proračuna Unije, vključno s plačilom tistih, ki bi morali na koncu prejeti finančna sredstva Unije. Država članica mora še naprej izpolnjevati svoje obveznosti, če

[47] Sodba Sodišča (občna seja) z dne 16. februarja 2022, Madžarska/Evropski parlament in Svet Evropske unije, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, zlasti točke 328–333 in 344.

[48] V uvodni izjavi 19 uredbe o pogojenosti je navedeno: „Bistveno je, da se v primeru kršitev načel pravne države ustrezno zaščitijo legitimni interesi končnih prejemnikov in upravičencev, ko se sprejmejo ukrepi. Pri razmisleku o sprejetju ukrepov bi morala Komisija upoštevati njihov morebitni vpliv na končne prejemnike in upravičence.“

so take obveznosti obstajale pred sprejetjem zadevnega izvedbenega sklepa Sveta ali so določene na njegovi podlagi. Hkrati lahko začasna ustavitev financiranja EU na podlagi Uredbe povzroči, da področja politike, na katera se nanašajo kršitve, ne bodo imela koristi od celotnega predhodno dodeljenega zneska financiranja Unije, ki bi ga sicer morala prejeti, dokler je začasna ustavitev v veljavi. Kakor pri vsakem proračunskem ukrepu mora zadevna država članica hitro in konkretno ukrepati, da se omogoči odprava morebitnih proračunskih zaščitnih ukrepov, ki so bili uvedeni zaradi ravnanja javnih organov.

5. UČINKOVITOST POSTOPKA

5.1. Učinkovitost postopka za obravnavanje ugotovljenih kršitev načel pravne države

Ocena učinkovitosti postopka na podlagi uredbe o pogojenosti pri obravnavanju ugotovljenih kršitev načel pravne države temelji na enem samem primeru uporabe uredbe o pogojenosti, ki ga je treba obravnavati tudi v širšem okviru več ukrepov, sprejetih za okrepitev zaščite finančnih interesov Unije. V praksi ti ukrepi izhajajo iz celotnega postopka, ki se je v primeru Madžarske začel aprila 2022, še preden je Svet sprejel ukrepe. Ne posegajo v nadaljnji razvoj dogodkov, ki bo viden šele po objavi tega poročila, ne glede na to, ali bo pozitiven ali negativen.

V primeru Madžarske je Komisija ugotovila razširjene in medsebojno prepletene pomanjkljivosti, slabosti in tveganja, ki so še posebej ogrožali proračun Unije, ki se izvršuje z javnimi naročili in financiranjem, ki se izvaja v korist skladov javnega interesa in subjektov, ki jih ti vzdržujejo.

Madžarska se je pred sprejetjem Predloga izvedbenega sklepa Sveta zavezala, da bo sprejela 17 popravnih ukrepov, katerih namen je bil obravnavati ugotovitve iz pisnega uradnega obvestila Komisije. Po začetku postopka proti Madžarski in nameri, da se Svetu predlagajo proračunski ukrepi (o kateri je Komisija Madžarsko obvestila z dopisom v skladu s členom 6(7), t. i. dopis o nameri), je Madžarska leta 2022 predlagala več ustreznih reform, s katerimi je sprejela zakonodajne in nezakonodajne korake za izvedbo predlaganih popravnih ukrepov.

Madžarska je za vsak popravni ukrep predlagala podrobne in realistične zaveze in korake, s katerimi bi se lahko rešila vprašanja, ugotovljena med postopkom. Komisija je na tej podlagi popravne ukrepe, ki jih je predlagala Madžarska, ocenila kot načeloma ustrezne in zadostne, če bodo izvedeni pravilno in v celoti[49].

Primeri teh zavez, ki jih Madžarska izvaja, so:

a) Da bi se okrepilo preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nezakonitosti in nepravilnosti v zvezi z izvrševanjem sredstev Unije prek javnih naročil na Madžarskem, je bil ustanovljen nov organ za integriteto. Čeprav regulativni okvir, kot je določen v zakonu o ustanovitvi organa za integriteto (v nadaljnjem besedilu: zakon o organu za integriteto[50]), ne izpolnjuje nekaterih zavez, sprejetih v okviru popravnega ukrepa[51], je uvedba neodvisnega organa s pooblastili za odkrivanje,

[49] Glej uvodne izjave 28–39 Predloga izvedbenega sklepa Sveta; obrazložitveni memorandum Predloga vsebuje dodatne podrobnosti o oceni Komisije.

[50] Zakon št. XXVII iz leta 2022 o nadzoru uporabe proračunskih sredstev Evropske unije je začel veljati 11. oktobra 2022.

[51] Izvedbeni sklep Sveta, uvodna izjava 36.

preprečevanje in odpravljanje nezakonitosti in nepravilnosti že velik napredek pri zaščiti finančnih interesov Unije. Njegov dolgoročni sistemski učinek bo mogoče oceniti šele pozneje glede na njegovo delovanje, vendar je ustanovitev takega organa izboljšava, ki je jasno povezana s tem postopkom.

b) Ustanovljena je bila nova projektna skupina za boj proti korupciji z udeležbo nevladnih akterjev, izbranih na odprt in pregleden način. Projektna skupina za boj proti korupciji lahko v okviru svojih pristojnosti predstavi predloge ukrepov za izboljšanje preprečevanja in odkrivanja korupcije. Poleg tega je podala tudi svoje mnenje o pomembnih vidikih madžarskega protikorupcijskega okvira in s svojim letnim poročilom prispeva k pregledu gibanj korupcije. Obstoj take projektne skupine z udeležbo in enakovrednim zastopstvom ustreznih in neodvisnih nevladnih organizacij je korak v pravo smer, ki je bil izveden v okviru tega postopka.

c) Protikorupcijski okvir je bil okrepljen z razširitvijo osebnega področja uporabe prijav premoženjskega stanja na osebe, ki opravljajo visoke politične funkcije, in člane državne skupščine ter sorodnike, ki živijo v istem gospodinjstvu, pa tudi z razširitvijo stvarnega področja uporabe na celotno premoženje. Vendar so še vedno prisotne znatne slabosti, tveganja in pomanjkljivosti v zvezi z nekaterimi elementi sistema prijave premoženjskega stanja, ki povzročajo morebitne vrzeli, ki spodkopavajo učinkovitost ukrepa[52]. Kljub slabostim, ki jih je treba še odpraviti, so že uvedeni ukrepi jasno povezani s tem postopkom.

d) Madžarska je sprejela zakonodajni akt o spremembi nekaterih zakonov v zvezi s fundacijami za upravljanje premoženja v javnem interesu, ki opravljajo dejavnost v javnem interesu (tako imenovani skladi javnega interesa)[53], ki je začel veljati 13. oktobra 2022. Področje uporabe pravil o javnih naročilih in nasprotju interesov je razširil tudi na fundacije za upravljanje premoženja v javnem interesu, ki opravljajo dejavnost v javnem interesu. Vendar so še vedno ostale velike pomanjkljivosti, s katerimi so se ohranila ali celo poglobila morebitna nasprotja interesov[54].

e) Madžarska je uvedla poseben postopek v primeru posebnih kaznivih dejanj, povezanih z izvajanjem javnih pooblastil ali upravljanjem javnega premoženja, ki omogoča nadzor nad odločitvijo tožilstva, da ne začne pregona v določeni zadevi, ali odločitve preiskovalnega organa, da ne izvede preiskave. Organ za integriteto je bil s tem novim postopkom pooblaščen tudi, da vloži predlog za revizijo ali ponovno revizijo. Vendar nekatere slabosti, kot so tiste, ki uvajajo polje proste presoje v postopku, ostajajo[55]. Obstoj tega postopka zagotavlja dodaten nadzor nad delom tožilstva, kar lahko vodi do večjih prizadevanj za pregon.

f) Madžarska je za okrepitev revizijskih mehanizmov in mehanizmov kontrole, da se zagotovi ustrezna uporaba podpore Unije, z zakonom vzpostavila direktorat za notranjo revizijo in integriteto, da bi izboljšala skladnost s pravili o nasprotju interesov, ter spremenila regulativni okvir, da bi zagotovila neodvisnost generalnega direktorata za revizijo evropskih skladov (EUTAF), odgovornega za izvajanje neodvisnih revizij izvajanja podpore Unije na Madžarskem. Poleg tega je

[52] Izvedbeni sklep Sveta, uvodna izjava 41.
[53] Zakon št. XXIX iz leta 2022.
[54] Izvedbeni sklep Sveta, uvodni izjavi 42 in 43.
[55] Izvedbeni sklep Sveta, uvodna izjava 46.

Madžarska okrepila pravila, ki se uporabljajo za izvajanje in nadzor podpore Unije za učinkovitejše preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nasprotij interesov[56].

g) Potem ko se je Madžarska zavezala, da bo znatno zmanjšala delež razpisnih postopkov z eno samo ponudbo, financiranih iz sredstev Unije, se je delež zmanjšal na predvideno raven[57]. Vendar bi bilo treba spremljati, ali se bo ta raven dolgoročno ohranila.
h) Madžarska 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 javnih naročil, zaključenih z eno samo ponudbo. To orodje je bilo dodatno razvito decembra 2022[58]. S tem se prispeva k ohranjanju javnega nadzora nad postopki javnih naročil, zaključenimi z eno samo ponudbo.
i) Podobno je Madžarska, da bi povečala javni nadzor nad javnimi naročili, do 30. septembra 2022 dokončala razvoj zbirke podatkov elektronskega sistema javnega naročanja, vključno z informacijami o obvestilih o oddaji naročil v postopkih javnega naročanja, identifikacijskih številkah podjetij ter imenih vseh posameznih članov konzorcija in podizvajalcev[59].
j) S Sklepom vlade št. 1425/2022 z dne 5. septembra 2022 je bil vzpostavljen okvir za merjenje uspešnosti za oceno učinkovitosti in stroškovne učinkovitosti javnih naročil, ki je bil 30. novembra 2022 objavljen na spletnem mestu elektronskega sistema javnega naročanja[60].
k) 4. oktobra 2022 je bil sprejet zakon št. XXIX iz leta 2022 za okrepitev sodelovanja z uradom OLAF z imenovanjem nacionalne davčne in carinske uprave za pristojni nacionalni organ za pomoč uradu OLAF in uvedbo odvračilnih finančnih sankcij, ki se naložijo, če gospodarski subjekt zavrne sodelovanje z uradom OLAF[61]. Ta sprememba olajšuje delo urada OLAF pri izvajanju pregledov na kraju samem med njegovimi preiskavami.

Vse navedeno dokazuje, da postopek dejansko spodbuja spremembe, ki povečujejo zaščito finančnih interesov Unije pred kršitvami načel pravne države. Po oceni Komisije drugi instrumenti na podlagi zakonodaje Unije ne bi prinesli enakih rezultatov.

Komisija je te popravne ukrepe upoštevala, ko je glede na preostale pomanjkljivosti Svetu predlagala sprejetje proračunskih ukrepov na podlagi uredbe o pogojenosti v zvezi z Madžarsko. Kakršni koli nadaljnji popravni ukrepi, ki jih bo Madžarska sprejela, da bi zaprosila za odpravo proračunskih ukrepov, bi se lahko šteli za ustrezne le, če v celoti odpravljajo situacijo, ki je privedla do njihovega sprejetja.

Čeprav so ukrepi, ki jih je sprejel Svet, učinkoviti za zaščito zadevnega proračuna Unije (glej oddelek 4 zgoraj), bo Komisija še naprej pozorno spremljala razvoj dogodkov v državi, ki bi lahko oviral ali izničil popravne ukrepe, ki jih je Madžarska že sprejela, pa tudi razvoj morebitnih dogodkov, na podlagi katerega bi se rešila odprta vprašanja in morda omogočila odprava ukrepov.

[56] Izvedbeni sklep Sveta, uvodna izjava 47.
[57] Izvedbeni sklep Sveta, uvodna izjava 48.
[58] Izvedbeni sklep Sveta, uvodna izjava 49.
[59] Izvedbeni sklep Sveta, uvodna izjava 50.
[60] Izvedbeni sklep Sveta, uvodna izjava 51.
[61] Izvedbeni sklep Sveta, uvodna izjava 53.

5.2. Učinkovitost postopka – koraki, določeni v uredbi o pogojenosti

Uredba o pogojenosti velja tri leta in doslej je postopek na podlagi uredbe o pogojenosti enkrat, in sicer v primeru Madžarske, privedel do sprejetja zaščitnih ukrepov. S sprejetjem smernic v skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije je bila zagotovljena večja jasnost in predvidljivost postopka. Z nadaljnjim razvojem primerov v praksi pri izvrševanju uredbe o pogojenosti bo na voljo več podrobnosti in primerov uporabe Uredbe in postopka, določenega v njej.

Postopek je od trenutka, ko se pošlje pisno uradno obvestilo, razmeroma hiter, saj se lahko zaključi v časovno omejenem obdobju, ki traja od pet do devet mesecev. Roki za Komisijo omogočajo malo prožnosti in se jih je v nekaterih fazah še posebej težko držati. Če želi Komisija Svetu predlagati ukrepe, ima na voljo en mesec, da oceni pripombe države članice, vključno z morebitnimi popravnimi ukrepi, se interno posvetuje, da zbere potrebno strokovno znanje, pripravi osnutek in sprejme obrazložen sklep. Madžarska na primer ni predložila popravnih ukrepov v odgovor na pisno uradno obvestilo Komisije. Namesto tega so bili popravni ukrepi predloženi šele pozneje, tj. v odgovor na dopis o nameri. To kaže na to, da bi lahko bil postopek, kadar država članica v tej fazi predloži veliko popravnih ukrepov in/ali popravnih ukrepov, ki jih je zahtevno oceniti, na splošno bolj učinkovit, če bi omogočal več prožnosti pri uporabi navedenega enomesečnega roka.

Drug element, ki lahko izboljša učinkovitost postopka, je zagotovitev, da država članica ob predložitvi pripomb Komisiji predstavi tudi morebitna stališča državnih subjektov[62], ki bi jih ukrepi lahko zadevali. To bi omogočilo še podrobnejšo oceno zadevnih vprašanj in ukrepov, ki bi bili najučinkovitejši.

Končno je glede na pomanjkanje izkušenj s postopkom iz člena 7 uredbe o pogojenosti še prezgodaj za poročanje o morebitnih ugotovitvah glede njegove učinkovitosti, kar zadeva odpravo ukrepov.

6. ZAKLJUČEK

Analiza iz tega poročila kaže, kako se je uredba o pogojenosti uporabljala v zadnjih treh letih.

Čeprav je še prezgodaj za oblikovanje zaključkov o postopku in učinkovitosti zaščitnih ukrepov, ki so bili sprejeti v enem primeru, v katerem je Svet sprejel te ukrepe, analiza, opisana v tem poročilu, na tej stopnji potrjuje njihovo učinkovitost in potencial za prihodnost.

Na podlagi več primerov bi bilo mogoče bolje opredeliti morebitne izboljšave. Komisija bo še naprej zbirala in natančno ocenjevala informacije, ki kažejo na kršitve načel pravne države v državah članicah, ki dovolj neposredno vplivajo ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje za vpliv na dobro finančno poslovodenje proračuna Unije ali zaščito finančnih interesov Unije.

Komisija bi lahko na podlagi morebitnega večjega števila primerov v praksi v prihodnosti pregledala smernice, da bi upoštevala razvoj svoje prakse, ustrezne spremembe zakonodaje

[62] Državni subjekt je opredeljen v členu 2(b) uredbe o pogojenosti kot javni organ na kateri koli ravni vlade, vključno z nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi organi, kot tudi organizacije države članice v smislu točke 42 člena 2 Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta (16) (v nadaljnjem besedilu: finančna uredba). Ukrepi iz člena 5(1)(a) uredbe o pogojenosti lahko vplivajo na državne subjekte kot prejemnike sredstev v okviru neposrednega ali posrednega upravljanja.

Unije ali ustrezno sodno prakso Sodišča Evropske unije. Takšen pregled bi se opravil po posvetovanju z državami članicami in Evropskim parlamentom.