

Posebno poročilo

Pravna država v EU

Izboljšani okvir za zaščito finančnih interesov EU,
vendar tveganja še vedno obstajajo



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

Vsebina

| | Odstavek |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Povzetek | I–IX |
| Uvod | 01–18 |
| Pravna država je v EU temeljna skupna vrednota | 01–02 |
| Spremljanje spoštovanja načel pravne države v EU | 03–05 |
| Zagotavljanje spoštovanja načel pravne države v EU | 06 |
| Zaščita finančnih interesov EU pred kršitvami načel pravne države | 07–14 |
| Uredba o pogojenosti iz leta 2020 | 08–11 |
| Določbe za posamezne sklade, ki se nanašajo na spoštovanje načel pravne države Mehanizem za odpornost in okrevanje ter kohezijska politika | 12 |
| Finančna uredba | 13–14 |
| Odgovornost za zaščito pravne države v EU | 15–18 |
| Komisija | 15 |
| Svet in Evropski parlament | 16–17 |
| Države članice | 18 |
| Obseg revizije in revizijski pristop | 19–25 |
| Opažanja | 26–97 |
| Z uredbo o pogojenosti se je okvir pravne države izboljšal, vendar tveganja še vedno obstajajo | 26–33 |
| Z uredbo o pogojenosti, skupaj s posebnimi določbami mehanizma za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah, se je izboljšal okvir EU za pravno državo | 27–30 |
| Nekateri vidiki zasnove uredbe o pogojenosti bi lahko pomenili tveganje, da se ta ne bo uspešno uporabljala | 31–33 |
| Komisija še vedno vzpostavlja upravne zmogljivosti, potrebno za uporabo uredbe o pogojenosti | 34–43 |
| Komisija je začela pravočasno pripravljati smernice | 35–37 |
| Smernice Komisije glede nekaterih vidikov niso dovolj jasne | 38–39 |
| Komisija mora še okrepiti svoje upravne zmogljivosti za uspešno uporabo uredbe o pogojenosti | 40–43 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Komisija je ugotovila izzive v zvezi s pravno državo, vendar ni sistematično ocenjevala in dokumentirala njihovega morebitnega učinka | 44–58 |
| Ugotavljanje kršitev načel pravne države v državah članicah: najpomembnejši vir informacij je letno poročilo o stanju pravne države | 45–47 |
| Ni bilo jasno, zakaj in kdaj je Komisija uporabljala druge vire | 48–49 |
| Komisija pri ocenjevanju morebitnih učinkov na finančne interese EU ni dovolj dokumentirala svojega „večstopenjskega“ pristopa | 50–55 |
| Izvajanje nedokončanih reform v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje se nadaljuje v okviru novih instrumentov | 56–58 |
| Odločitev Komisije o uporabi instrumentov za zaščito finančnih interesov EU (ali o tem, da teh instrumentov ne uporabi) ni temeljila na dobro dokumentiranih merilih | 59–74 |
| Komisija je za vsako od šestih držav članic v vzorcu Sodišča uporabila vsaj enega od treh instrumentov | 60–62 |
| Izzivi, povezani s pravno državo, so bili obravnavani z mejniki v okviru uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, vendar ne vedno dosledno | 63–67 |
| Komisija ob odobritvi programov in njihovih sprememb preverja horizontalne omogočitvene pogoje | 68–72 |
| Utemeljitev odločitev, da se uredba o pogojenosti ne uporabi, ni bila dovolj jasna niti dobro dokumentirana | 73–74 |
| Obravnava primera Madžarske je bila v skladu z uredbo o pogojenosti | 75–83 |
| Ocena Komisije je bila v skladu z zahtevami iz uredbe o pogojenosti | 76–79 |
| Svet je izvedbeni sklep o začasni ustavitvi 55 % sredstev EU za tri kohezijske programe sprejel v zakonskem roku | 80–83 |
| Uspešnost proračunskih in popravniških ukrepov je sicer mogoče oceniti šele pozneje, vendar s tem povezana tveganja ostajajo | 84–97 |
| Kratkoročno so proračunske posledice nespoštovanja načel pravne države omejene | 85–90 |
| Tveganj za finančne interese EU ni mogoče odpraviti, tudi če se uporablja uredba o pogojenosti | 91–92 |
| V okviru uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah še vedno obstajajo posebna tveganja v zvezi s pogoji za plačila | 93–95 |
| Komisija še ni začela vrednotenja uredbe o pogojenosti, ki naj bi bilo končano do januarja 2024 | 96–97 |

Zaključki in priporočila

98–106

Priloge

Priloga I – Primeri orodij, ki jih Svetovna banka in organizacija World Justice Project uporabljata za spremljanje stanja pravne države

Priloga II – Ključni koraki pri uporabi uredbe o pogojenosti

Priloga III – Merila v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje ter ustrezni mejniki v načrtih Bolgarije in Romunije za okrepanje in odpornost

Priloga IV – Uredba o skupnih določbah za osem skladov EU

Priloga V – Pregled uporabe uredbe o pogojenosti za Madžarsko

Kratice

Glosar

Odgovori Komisije

Časovnica:

Revizijska ekipa

Povzetek

I EU temelji na sklopu temeljnih skupnih vrednot iz člena 2 Pogodbe o Evropski uniji, ki vključujejo pravno državo. Na podlagi Pogodbe o delovanju Evropske unije morajo javni organi v državah članicah, ki izvajajo sklade EU, ravnati v skladu z zakonodajo, EU in njene države članice pa morajo ukrepati, da bi preprečile goljufije in druge nezakonite dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom EU.

II Stanje pravne države se je v nekaterih državah članicah EU v zadnjem desetletju poslabšalo. V tem kontekstu je namen te revizije spremljati ukrepe, ki jih je Komisija z uporabo novih instrumentov, ki jih ima na voljo, sprejela za zaščito finančnih interesov EU pred kršitvami načel pravne države.

III Evropski parlament in Svet sta decembra 2020 sprejela uredbo o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna EU pred kršitvami načel pravne države (v nadaljnjem besedilu: uredba o pogojenosti). Uredba je začela veljati 1. januarja 2021, proračunski ukrepi, sprejeti na njeni podlagi, pa so bili odtlej uporabljeni le enkrat, in sicer decembra 2022 v zvezi z Madžarsko.

IV Sodišče je ocenilo, ali je Komisija uporabljala uredbo o pogojenosti ustrezno in skladno z drugimi mehanizmi, ki so na voljo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 za kohezijsko politiko. Preučilo je notranje ureditve Komisije za izvajanje uredbe in ukrepe, ki jih je sprejela za zaščito finančnih interesov EU v okviru navedenih treh instrumentov. V vzorcu Sodišča je bilo šest držav članic: Bolgarija, Grčija, Italija, Madžarska, Poljska in Romunija.

V Sodišče je ugotovilo, da se je z uredbo o pogojenosti izboljšal okvir pravne države. V zvezi z edinim primerom od začetka veljavnosti uredbe o pogojenosti, v katerem je Komisija predlagala ustrezne ukrepe (Madžarska), je ugotovilo tudi, da je predlog Komisije skladen z uredbo, da temelji na pošteni oceni in da dopolnjuje druge proračunske mehanizme v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter kohezijske politike. Vendar je nekatere vidike uredbe težko uporabljati: zlasti zahtevo po ugotovitvi obstoja dovolj neposredne povezave med kršitvami načel pravne države in finančnim interesom EU. Če država članica, za katero so bila izplačila sredstev EU začasno ustavljena, ne izpolnjuje obveznosti do končnih prejemnikov ali upravičencev programov EU, je posledično lahko doseganje ciljev politike EU kratkoročno ovirano. Za to bi bila na koncu odgovorna zadevna država članica in ne Komisija. Zaščitnih orodij,

enakovrednih tistim iz mehanizma za okrevanje in odpornost ali uredbe o skupnih določbah, pa nimajo vsi večji programi porabe EU, na primer skupna kmetijska politika.

VI Komisija od leta 2021 sprejema ukrepe za uporabo uredbe o pogojenosti (skupaj z drugimi razpoložljivimi orodji), vendar je Sodišče ugotovilo več pomanjkljivosti:

- Komisija še ni v celoti zagotovila potrebnih upravnih zmogljivosti za uporabo uredbe o pogojenosti, kar zadeva dodelitev ustreznih človeških virov, vzpostavitev celovitega informacijskega sistema za vodenje zadev in določitev jasnih smernic.
- Komisija ni sistematično ocenjevala in dokumentirala učinka na finančne interese EU za vse države članice, v katerih je ugotovila izzive v zvezi s pravno državo.
- Za Bolgarijo in Romunijo je bil septembra 2023 ukinjen mehanizem za sodelovanje in preverjanje. Vendar je bilo treba izvajanje nedokončanih reform iz tega mehanizma nadaljevati v okviru novih instrumentov.
- V primeru Madžarske je Komisija navedla utemeljitev za uporabo uredbe o pogojenosti, ne pa tudi za primere, v katerih je ugotovila morebitne kršitve načel pravne države v drugih državah članicah, za katere pa ni uporabila ukrepov na podlagi te uredbe.

VII Proračunski ukrepi so do konca decembra 2023 vplivali na dve državi članici v vzorcu Sodišča, in sicer na Madžarsko in Poljsko, s potencialnim učinkom v višini približno 22 milijard EUR oziroma 134 milijard EUR. Za Madžarsko je pri znesku upoštevan sklep z dne 13. decembra 2023 o sprostitvi približno 10 milijard EUR, ker je Komisija menila, da je Madžarska izpolnila horizontalne omogočitvene pogoje v zvezi z neodvisnostjo sodstva iz Listine o temeljnih pravicah. Ker se je revizijsko delo Sodišča na terenu končalo pred tem datumom, je bil ta sklep upoštevan, vendar ni bil revidiran. Vendar se navedena zneska večinoma nanašata na prihodnje obveznosti in plačila, kar pomeni, da so bile dejanske proračunske posledice kratkoročno veliko bolj omejene.

VIII Čeprav je uspešnost doslej sprejetih proračunskih in popravnih ukrepov mogoče oceniti šele pozneje, je Sodišče odkrilo številna tveganja, ki bi lahko precej ogrozila njihovo uspešnost. Zlasti je ugotovilo, da to, da država članica formalno izpolnjuje zahteve popravnih ukrepov, ne pomeni nujno uspešnih in trajnostnih izboljšav v praksi, ki presegajo zgolj formalno izpolnjevanje zahtev. Poleg tega obstajajo tveganja, da bi bili takšni ukrepi pozneje razveljavljeni ali da bi hkrati prišlo do poslabšanja v drugih pogledih. Čeprav bo ta tveganja mogoče oceniti šele v prihodnosti, pa Sodišče ugotavlja, da so obveznosti Komisije, da poroča o uspešnosti uredbe, omejene na oceno, ki naj bi jo opravila do januarja 2024.

IX Sodišče Komisiji priporoča, naj:

- zagotovi potrebne upravne zmogljivosti za uporabo uredbe o pogojenosti,
- za vse države članice sistematično ugotavlja, ocenjuje in dokumentira, kako so bile težave v zvezi s pravno državo obravnavane v okviru z uredbe o pogojenosti,
- spremljanja učinek ukrepov, povezanih s pravno državo,
- vse morebitne predloge za odpravo proračunskih ukrepov pripravi na podlagi trdnih dokazov,
- vsako leto poroča o uspešnosti ukrepov, sprejetih na podlagi kršitev načel pravne države,
- izboljša okvir pravne države, ko bo pripravljala prihodnje zakonodajne predloge.

Uvod

Pravna država je v EU temeljna skupna vrednota

01 EU temelji na sklopu temeljnih skupnih vrednot, ki so določene v členu 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Ko država kandidatka postane država članica, se pridruži pravni strukturi, ki temelji na zamisli, da si vse države članice delijo ta sklop skupnih vrednot. To pomeni, da si države članice medsebojno zaupajo, da te vrednote priznavajo in spoštujejo določbe prava EU, s katerimi se te vrednote izvajajo. Takšno medsebojno zaupanje je bistveno v uniji, ki temelji na solidarnosti med državami članicami in v kateri se v okviru proračuna EU dodeljujejo veliki zneski za podporo naložbam v ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo.

02 Skupne vrednote iz člena 2 PEU vključujejo pravno državo. Skladno s pravno državo mora biti priprava zakonodaje transparenten, odgovoren, demokratičen in pluralističen proces. Poleg tega je treba vsa javna pooblastila izvajati v okviru omejitev, določenih z zakonodajo, v skladu z vrednotami demokracije in ob spoštovanju temeljnih pravic. To v praksi pomeni, da morajo vsi državljani in podjetja uživati pravno varnost, učinkovito sodno varstvo, ki ga zagotavljajo neodvisna in nepristranska sodišča, ter nediskriminacijo in enakost pred zakonom.

Spremljanje spoštovanja načel pravne države v EU

03 Julija 2013 je Evropski parlament predlagal, naj se redno ocenjuje, ali države članice stalno spoštujejo temeljne vrednote EU in zahteve v zvezi z demokracijo in pravno državo¹. Komisija je v odziv na ta predlog leta 2014 uvedla splošni okvir pravne države². Namen tega okvira je obravnavati in reševati primere, za katere se šteje, da pomenijo sistemsko grožnjo pravni državi v državi članici.

¹ Resolucija Evropskega parlamenta, 2012, poročilo Ruija Tavaresa iz leta 2013, poročili Louisa Michela in Kinge Göncz iz leta 2014.

² Sporočilo Komisije o novem okviru EU za krepitev načela pravne države; COM/2014/0158 final.

04 Zbirka orodij Komisije za krepitev pravne države in njeno spremljanje stanja pravne države sta se sčasoma spreminjala, zlasti z vzpostavitvijo letnega cikla pregleda pravne države v letu 2020, ki je preventivno orodje. Do sredine leta 2023, ko je bil mehanizem za sodelovanje in preverjanje zaključen, je bila sestavljena iz treh glavnih orodij za spremljanje, od katerih sta dve obstajali že pred vzpostavitvijo zbirke orodij iz leta 2014. Glej [okvir 1](#).

Okvir 1

Orodja za spremljanje stanja pravne države

Komisija v **letnem poročilu o stanju pravne države** preučuje razvoj dogodkov v vseh državah članicah na štirih ključnih področjih, ki so: pravosodni sistemi, protikorupcijski okvir, pluralnost in svoboda medijev ter druga institucionalna vprašanja, povezana s sistemom zavor in ravnovesij. Poročilo vsebuje poglavja o posameznih državah, ki so pripravljena na podlagi kvalitativne ocene Komisije in vsebujejo analizo novosti glede na prejšnje poročilo. Od leta 2020 je Komisija izdala štiri poročila³. Poročilo za leto 2022 je prvič vključevalo posebna priporočila za posamezne države članice. Poročilo za leto 2023 vključuje priporočila in tudi oceno izvajanja prejšnjih priporočil.

Pregled stanja na področju pravosodja v EU je bil uveden leta 2013 in spremlja učinkovitost pravosodnih sistemov držav članic na podlagi treh elementov: učinkovitosti (trajanje sodnih postopkov, število rešenih zadev v primerjavi s številom prejetih zadev (t. i. stopnja rešenih zadev), število nerešenih zadev), kakovosti (dostopnost, človeški viri, digitalizacija, proračun, usposabljanje) in neodvisnosti (zaznana neodvisnost sodstva, zaščitni ukrepi v zvezi s strukturno neodvisnostjo, kar vključuje tudi sodnike, in delovanje tožilstva). Državam članicam vsako leto zagotavlja podatke, ki pripomorejo k izboljšanju učinkovitosti njihovih nacionalnih pravosodnih sistemov⁴.

³ Evropska komisija, [Mehanizem pravne države](#).

⁴ [Pregled stanja na področju pravosodja v EU](#).

Mehanizem za sodelovanje in preverjanje je bil uveden kot prehodni ukrep leta 2007 s pristopom Bolgarije in Romunije k EU. Njegov cilj je bil pomagati tema državam članicama pri odpravljanju pomanjkljivosti v njunih pravosodnih sistemih ter boju proti korupciji in (v primeru Bolgarije) organiziranemu kriminalu. Uvedena so bila posebej določena merila, s katerimi je Komisija spremljala razmere v teh državah članicah. Mehanizem, ki je bil prvotno načrtovan za obdobje do treh let⁵, je bil uradno zaključen septembra 2023⁶. Spremljanje se nadaljuje v okviru letnih poročil o stanju pravne države, tako kot za vse države članice.

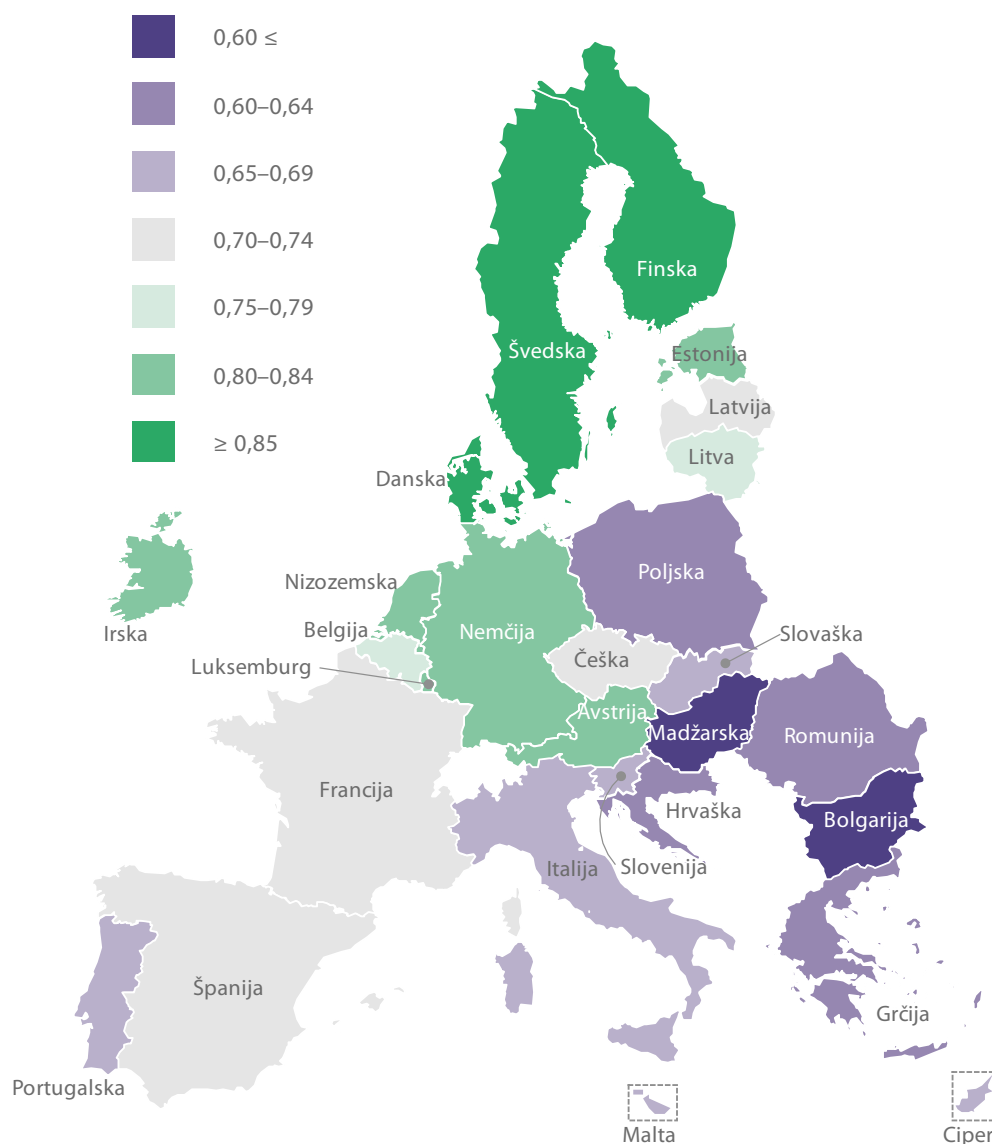
05 Poleg prej navedenih orodij EU za spremljanje številne nevladne organizacije (NVO) pripravljajo svoje razvrstitvene lestvice na področju pravne države za države po vsem svetu, vključno z državami članicami EU. V *Prilogi I* je več informacij o tem, kako Svetovna banka in organizacija World Justice Project ocenjujeta in razvrščata države glede spoštovanja načel pravne države. Eden od virov, na katerega se je Komisija opirala v svojem zadnjem poročilu o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji⁷, je indeks pravne države organizacije World Justice Project, katerega splošne ocene za leto 2022 so prikazane na *sliki 1*.

⁵ Akt o pristopu Bolgarije in Romunije, člena 37 in 38 Protokola o pogojih in podrobnostih sprejema Republike Bolgarije in Romunije v Evropsko unijo; [UL L 157, 21.6.2005](#).

⁶ [Sklep Komisije \(EU\) 2023/1785](#) o razveljavitvi Odločbe 2006/929/ES o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Bolgarije ter [Sklep Komisije \(EU\) 2023/1786](#) o razveljavitvi Odločbe 2006/928/ES o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije.

⁷ Evropska komisija, *Eight Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, str. 219.

Slika 1 – Razvrstitve držav članic na področju pravne države



Vir: World Justice Project – Rule of Law Index 2022, Overall index score Višja splošna ocena pomeni večje spoštovanje načel pravne države.

Zagotavljanje spoštovanja načel pravne države v EU

06 Glavna postopka za obravnavanje kršitev načel pravne države v državah članicah sta: postopek za ugotavljanje kršitev iz člena 258 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in – kot skrajni ukrep – postopek iz člena 7 PEU.

- o V skladu s členom 258 PDEU lahko Komisija proti državi članici začne postopek za ugotavljanje kršitev zaradi neizpolnjevanja obveznosti iz Pogodb EU, vključno s kršitvami načel pravne države.
- o Na podlagi člena 7 PEU, ki je bil uveden leta 1997 z Amsterdamsko pogodbo, lahko Svet ugotovi, ali obstaja tveganje, da bi država članica lahko huje kršila skupne vrednote iz člena 2 PEU. V členu sta za zaščito vrednot EU določena dva mehanizma: preventivni ukrepi, če obstaja očitno tveganje kršitve, in sankcije, če je kršitev ugotovljena. Možne sankcije lahko vključujejo mirovanje glasovalnih pravic v Svetu in Evropskem svetu. Doslej je bil preventivni postopek uporabljen dvakrat: leta 2017 ga je začela Komisija v zvezi s Poljsko⁸, leta 2018 pa Evropski parlament v zvezi z Madžarsko⁹. Svet o njunih predlogih še ni glasoval, izid obeh postopkov pa še ni končan.

Zaščita finančnih interesov EU pred kršitvami načel pravne države

07 Kršitve načel pravne države s strani držav članic lahko negativno vplivajo na dobro finančno poslovanje proračuna EU in zaščito finančnih interesov EU. Vplivajo namreč na pravilno delovanje organov, ki izvršujejo proračun EU ter izvajajo s tem povezan finančni nadzor, spremljanje in revizije, pa tudi na učinkovito sodno presojo, ki jo izvajajo neodvisna sodišča, preprečevanje in sankcioniranje goljufij in korupcije ali drugih primerov ali ravnanja organov, ki so pomembni za dobro finančno poslovanje¹⁰ sredstev.

⁸ Predlog sklepa Sveta o ugotovitvi očitnega tveganja hujše kršitve načela pravne države v Republiki Poljski [COM\(2017\) 0835, 20.12.2017](#).

⁹ [Resolucija Evropskega parlamenta z dne 12. septembra 2018, 2017/2131](#).

¹⁰ Člen 4(2) uredbe o pogojenosti.

Uredba o pogojenosti iz leta 2020

08 Komisija je leta 2018 objavila predlog uredbe o zaščiti finančnih interesov EU v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah¹¹. Sodišče je isto leto izdalo mnenje o tem predlogu. Glej [okvir 2](#).

Okvir 2

Mnenje Sodišča o predlogu Komisije za uredbo o pogojenosti s pravno državo iz leta 2018

Sodišče je v svojem mnenju¹² o tem predlogu iz leta 2018 pozdravilo zakonodajno pobudo in se strinjalo s stališčem Komisije, da lahko nezakonite in samovoljne odločitve javnih organov, odgovornih za upravljanje sredstev in sodni nadzor, škodijo finančnim interesom EU.

Sodišče je dalo tudi pet priporočil, od katerih so bila štiri izvedena v sprejeti uredbi o pogojenosti. V tistem, ki ni bilo sprejeto, je Sodišče Komisiji priporočilo, naj pred sprejetjem odločitve o tem, katere ukrepe bo predlagala, oceni možne proračunske posledice zmanjšanja sredstev EU za nacionalni proračun zadevne države članice.

09 Evropski parlament in Svet sta decembra 2020 sprejela uredbo o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna EU pred kršitvami načel pravne države¹³ (v nadaljnjem besedilu: uredba o pogojenosti), ki se uporablja od 1. januarja 2021.

10 Uredba ni namenjena reševanju primerov kršitve načel pravne države, temveč zaščiti finančnih interesov EU pred njimi. Uporablja se za celoten proračun EU (tj. vse prihodke in odhodke) ter vse druge finančne interese EU, vključno z instrumentom NextGenerationEU. Pod posebnimi pogoji omogoča začasno ustavitev, zmanjšanje ali omejitev dostopa države članice do financiranja EU. Glej [okvir 3](#).

¹¹ Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti proračuna Unije v primeru splošnih pomanjkljivosti v zvezi z načelom pravne države v državah članicah, COM(2018) 324.

¹² Mnenje 01/2018, odstavek 10.

¹³ Uredba (EU) 2020/2092 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2020 o splošnem režimu pogojenosti za zaščito proračuna Unije, UL L 433I, 22.12.2020, str. 1–10.

Okvir 3

Uporaba uredbe o pogojenosti

Ko Komisija v primeru kršitve načel pravne države predlaga Svetu proračunske ukrepe, mora dokazati, da kršitev dovolj neposredno vpliva ali pomeni dovolj neposredno resno tveganje, ki vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna EU ali zaščito finančnih interesov EU.

Predlagani proračunski ukrepi morajo biti sorazmerni z naravo, trajanjem, resnostjo in obsegom kršitve načel pravne države. Čim bolj morajo biti usmerjeni v ukrepe EU, ki jih kršitve zadevajo ali bi jih lahko zadevale. Poleg tega mora Komisija na podlagi Uredbe oceniti, ali bi bilo mogoče finančne interese EU bolje zaščititi z drugimi postopki.

Svet nato lahko sprejme predlog Komisije, s spremembami ali brez njih, in s kvalificirano večino uvede proračunske ukrepe proti zadevni državi članici, in sicer v obliki izvedbenega sklepa Sveta.

Pri glasovanju s kvalificirano večino mora za ukrepe glasovati vsaj 55 % članov Sveta (v praksi je to 15 od 27 držav članic), ki predstavljajo vsaj 65 % prebivalstva EU.

11 V *Prilogi II* so povzeti ključni koraki pri uporabi uredbe o pogojenosti.

Določbe za posamezne sklade, ki se nanašajo na spoštovanje načel pravne države Mehanizem za odpornost in okrevanje ter kohezijska politika

12 Niti uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost¹⁴ niti uredba o skupnih določbah¹⁵, ki ureja štiri sklade kohezijske politike, enega za ribištvo in tri za notranje zadeve, nista bili zasnovani posebej za to, da bi obravnavali kršitve načel pravne države v državah članicah. Kljub temu oba instrumenta vključujeta orodja, ki jih je mogoče uporabiti za zaščito finančnih interesov EU pred takimi kršitvami, čeprav na različne načine.

- o Pri mehanizmu za okrevanje in odpornost mora Komisija zagotoviti, da nacionalni načrti držav članic za okrevanje in odpornost uspešno obravnavajo pomemben del priporočil za posamezne države in nekaterih drugih izzivov, opredeljenih v zadevnih dokumentih, ki jih je Komisija uradno sprejela v okviru postopka evropskega semestra. Na podlagi priporočil za posamezne države in podobnih izzivov se lahko v okviru načrta za okrevanje in odpornost določijo mejniki in cilji za naložbe in reforme, namenjeni obravnavanju izzivov v zvezi s pravno državo v državi članici (mejniki v zvezi s pravno državo). Poleg tega mora Komisija pri ocenjevanju nacionalnih načrtov za okrevanje in odpornost oceniti, ali imajo države članice ustrezne ureditve za preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje goljufij, korupcije in nasprotij interesov pri uporabi sredstev mehanizma za okrevanje in odpornost. Tako kot pri vseh drugih skladih EU je treba tudi pri mehanizmu za okrevanje in odpornost sredstva izvrševati v skladu z uredbo o pogojenosti¹⁶.
- o Uredba o skupnih določbah določa štiri splošne osnovne pogoje ali „horizontalne omogočitvene pogoje“, od katerih eden določa, da je financiranje EU odvisno od dejanske uporabe in izvajanja Listine o temeljnih pravicah. Ena od teh pravic – in hkrati eden ključnih vidikov pravne države – je pravica do učinkovitega pravnega sredstva in poštenega sojenja pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem¹⁷.

¹⁴ Uredba (EU) 2021/241.

¹⁵ Uredba (EU) 2021/1060.

¹⁶ Člen 8 Uredbe (EU) 2021/241 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost.

¹⁷ Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Finančna uredba

13 Finančna uredba¹⁸ vsebuje splošna pravila, ki se uporabljajo za proračun EU. Njen glavni cilj sicer ni obravnavati finančne posledice kršitev načel pravne države v državah članicah, vendar lahko Komisija uporabi nekatere postopke, ki jih je določila za obravnavo nekaterih situacij, ki lahko izhajajo iz kršitev načel pravne države, kot so nepravilnosti, goljufije in nasprotja interesov. Komisija lahko na primer a podlagi sistema za zgodnje odkrivanje in izključitev (EDES) subjektom prepereči sklenitev prihodnjih pravnih obveznosti ali začasno prekine ali prekine pogodbe ali sporazume o dodelitvi nepovratnih sredstev.

14 Sodišče je v zadnjih letih revidiralo, kako so Komisija in države članice uporabljale sisteme, kot sta EDES in ARACHNE¹⁹, za zaščito finančnih interesov EU pred nezanesljivimi nasprotnimi strankami, na primer tistimi, ki so vpletene v goljufije ali korupcijo. V poročilu, objavljenem leta 2022²⁰, je ugotovilo, da se sistem uvrščanja na črni seznam v okviru EDES ni uspešno uporabljal, in priporočilo, naj bo njegova uporaba pri deljenem upravljanju obvezna. Pri nedavni reviziji v zvezi s preprečevanjem nasprotij interesov pri porabi EU za kohezijo in kmetijstvo²¹ je odkrilo pomanjkljivosti v vzpostavljenih ukrepih za odkrivanje in reševanje nasprotij interesov ter poročanje o njih.

Odgovornost za zaščito pravne države v EU

Komisija

15 Komisija je kot varuhinja pogodb EU odgovorna za ugotavljanje in obravnavanje morebitnih kršitev prava EU. Spremlja stanje pravne države v državah članicah, ugotavlja morebitne kršitve in predlaga ukrepe za njihovo obravnavanje z različnimi postopki, ki jih ima na voljo. Odgovorna je za upravljanje proračuna EU in mora zagotoviti pravilno uporabo finančne uredbe in določb za posamezne sklade za zaščito proračuna EU pred vsemi tveganji, vključno s tistimi, ki so posledica kršitev načel pravne države v državah članicah. In nazadnje, Komisija lahko začne postopek iz člena 7 PEU.

¹⁸ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046.

¹⁹ Uvodni opis orodja za oceno tveganja Arachne, ki ga je pripravila Komisija.

²⁰ Posebno poročilo 11/2022: Zaščita proračuna EU – Uporabo črnega seznama je treba izboljšati.

²¹ Posebno poročilo 06/2023: Nasprotja interesov v porabi EU za kohezijo in kmetijstvo – Okvir je vzpostavljen, toda pri ukrepih za transparentnost in odkrivanje obstajajo vrzeli.

Svet in Evropski parlament

16 Svet ima pomembno vlogo pri zaščiti finančnih interesov EU pred kršitvami načel pravne države, saj je pristojen za sprejemanje pravno zavezujočih sklepov za vse ukrepe iz člena 7 PEU in v okviru uredbe o pogojenosti. Odobri tudi vse načrte za okrevanje in odpornost v okviru uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, vključno z mejniki, cilji in ukrepi za obravnavo vprašanj, ki se nanašajo posebej na pravno državo.

17 Evropski parlament lahko začne postopek iz člena 7 PEU in ima nekatere pravice, da ga Komisija obvesti o različnih ukrepih, predlaganih in sprejetih v okviru uredbe o pogojenosti. Vprašanja pravne države lahko obravnava tudi v letnem postopku razrešnice. Vendar nima pristojnosti odločanja.

Države članice

18 Za izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz pogodb EU, vključno s spoštovanjem načel pravne države, so v prvi vrsti odgovorne države članice²². Nacionalne uprave so glavni organi, odgovorni za izvajanje kohezijske politike in tudi mehanizma za okrevanje in odpornost. Običajno tudi izvajajo in ocenjujejo ukrepe, ki jih financira EU. Ta proces zajema izbiro projektov, dodelitev nepovratnih sredstev in oddajo javnih naročil ter izvajanje revizij skladnosti. Za kohezijsko politiko in tudi za mehanizem za okrevanje in odpornost zato zagotovilo Komisije o zakoniti in pravilni porabi sredstev EU ter smotrnosti poslovanja temelji predvsem na uspešnih kontrolah in revizijah, ki jih izvajajo države članice. Komisija v okviru uredbe o pogojenosti predlaga proračunske ukrepe, ki jih sprejme Svet. Vendar so za predlaganje in izvajanje ukrepov za odpravo kršitev načel pravne države in s tem za odpravo tveganj za finančne interese EU odgovorne države članice.

²² Člen 4(3) PEU.

Obseg revizije in revizijski pristop

19 Različni kazalniki kažejo, da se je stanje pravne države v nekaterih državah članicah EU v zadnjem desetletju poslabšalo (glej *Prilogo I*). Sodišče se je zato odločilo, da bo to revizijo izvedlo nekaj let po začetku veljavnosti uredbe o pogojenosti, da bi ocenilo začetno uporabo novih instrumentov, ki jih ima Komisija na voljo za zaščito finančnih interesov EU pred kršitvami načel pravne države. Z revizijo spremlja tudi razmere po objavi svojega mnenja leta 2018, v katerem pozdravlja prvotni zakonodajni predlog Komisije. Pričakuje, da bo poročilo pripomoglo k temu, da bo Komisija nove instrumente kar najbolje izkoristila do konca sedanjega obdobja večletnega finančnega okvira (2021–2027).

20 Sodišče je pri reviziji ocenilo, ali je Komisija uporabljala uredbo o pogojenosti ustrezno in skladno z drugimi orodji za zaščito proračuna EU pred kršitvami načel pravne države, ki so na voljo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter kohezijske politike. Pri tem je zlasti preučilo:

- o ali je uredba o pogojenosti uspešno dopolnjevala druga orodja za zaščito finančnih interesov EU v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter kohezijske politike,
- o ali je Komisija sprejela učinkovite in pravočasne ukrepe za izvajanje uredbe o pogojenosti,
- o ali so se s postopki, ki jih je uvedla Komisija, uspešno ugotovljale kršitve načel pravne države v državah članicah ter ali se je sistematično objektivno, nepristransko in pravično ocenjeval njihov učinek na finančne interese EU,
- o ali je Komisija ustrezno usklajevala uporabo različnih instrumentov, ki so na voljo za zaščito finančnih interesov EU, in jih dosledno uporabljala,
- o ali je Komisija, preden je predlagala proračunske ukrepe, ocenila ustreznost in sorazmernost proračunskih ukrepov za ublažitev ugotovljenih tveganj za finančne interese EU,
- o ali je Komisija sprejela potrebne ukrepe, da bi lahko ocenila, ali bi popravni ukrepi, ki jih morajo sprejeti države članice, uspešno ščitili finančne interese EU pred ugotovljenimi kršitvami načel pravne države.

21 Revizija je zajemala obdobje od začetka veljavnosti uredbe o pogojenosti januarja 2021 do decembra 2023.

22 Sodišče je v okviru revizije preučilo:

- o notranje ureditve Komisije za izvrševanje uredbe o pogojenosti,
- o ukrepe za zaščito finančnih interesov EU v okviru uredbe o pogojenosti, uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027, ki zajema sklade kohezijske politike (Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad plus, Kohezijski sklad in Sklad za pravični prehod).

23 Sodišče se je pri revizijskem delu osredotočilo na ukrepe Komisije za vzorec šestih držav članic. Vzorec je vključeval tiste države, za katere so bili odprti postopki iz člena 7 PEU (Poljska in Madžarska) in postopki v okviru uredbe o pogojenosti (Madžarska), ter tiste, za katere se uporablja mehanizem za sodelovanje in preverjanje (Romunija in Bolgarija). Vključeval je tudi Grčijo in Italijo (na podlagi ugotovljenih izzivov v zvezi s pravno državo (glej *Prilogo I*), geografske uravnoteženosti in pomembnosti).

24 Sodišče je izvedlo dokumentacijski pregled javno dostopnih informacij in tudi notranjih dokumentov Komisije v zvezi z njenimi ukrepi v okviru uredbe o pogojenosti ter v zvezi z uporabo drugih zaščitnih orodij v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah, ki se nanašajo na pravno državo. Opravilo je tudi razgovore z uradniki iz zadevnih služb Komisije.

25 Ta revizija ni zajemala izvajanja mehanizma za okrevanje in odpornost ali skladov, vključenih v uredbo o skupnih določbah. Sodišče v navedenih državah članicah ni izvedlo nobenega revizijskega dela, s katerim bi neposredno preučilo njihovo upoštevanje načel pravne države. Ker se je njegovo revizijsko delo na terenu končalo, preden je Komisija 13. decembra 2023 sprejela sklep, da je Madžarska delno izpolnila nekatere horizontalne omogočitvene pogoje, je bil ta sklep upoštevan, vendar ni bil revidiran. Prav tako ni ocenilo, ali so se s proračunskimi in popravnimi ukrepi, uvedenimi na podlagi uredbe o pogojenosti, uspešno obravnavale pomanjkljivosti, ki jih je Komisija ugotovila v zvezi z načeli pravne države.

Opažanja

Z uredbo o pogojenosti se je okvir pravne države izboljšal, vendar tveganja še vedno obstajajo

26 Sodišče je ocenilo, v kolikšni meri je uredba o pogojenosti uspešno dopolnjevala druge instrumente za zaščito finančnih interesov EU in zagotavljanje dobrega finančnega poslovanja sredstev EU v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter kohezijske politike. V zvezi s tem je preučilo pravne določbe iz uredb v okviru vseh treh instrumentov in njihove morebitne omejitve.

Z uredbo o pogojenosti, skupaj s posebnimi določbami mehanizma za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah, se je izboljšal okvir EU za pravno državo

27 Z začetkom veljavnosti uredbe o pogojenosti januarja 2021 je Komisija dobila instrument, posebej namenjen zaščiti finančnih interesov EU pred kršitvami načel pravne države in zagotavljanju dobrega finančnega poslovanja sredstev EU, za kar je v okviru letnega postopka razrešnice končno odgovorna. Kot je Sodišče poudarilo že v svojem mnenju, sprejeti mehanizem daje Komisiji večjo vlogo ter je bolj neposreden in časovno omejen kot mehanizem iz člena 7 PEU.

28 V uredbi o pogojenosti so navedeni primeri, ki so lahko značilni za kršitve načel pravne države, in vrste okoliščin, na katere se mora taka kršitev nanašati, da bi se uredba uporabila. Uredba Komisiji omogoča tudi preventivno ukrepanje, preden je povzročena škoda za finančne interese EU, za kar zagotavlja jasno pravno podlago in postopek. S tega vidika uredba o pogojenosti prispeva k boljšemu okviru za zaščito finančnih interesov EU pred kršitvami načel pravne države, saj zanjo ne veljajo enake omejitve kot za druge instrumente, ki niso namenjeni predvsem zaščiti pred takimi kršitvami. To poročilo zajema dva od teh instrumentov: uredbo o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter uredbo o skupnih določbah.

29 Na splošno sklop instrumentov – ki vključujejo uredbo o pogojenosti, mejnike in cilje v zvezi s pravno državo v okviru uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter horizontalni omogočitveni pogoj v zvezi z Listino o temeljnih pravicah v okviru uredbe o skupnih določbah – zagotavlja celovitejši okvir za zaščito finančnih interesov EU pred kršitvami načel pravne države v obdobju 2027. Medtem ko uredba o pogojenosti zajema vse sklade EU, pa se horizontalni omogočitveni pogoji iz uredbe o skupnih določbah uporabljajo le za osem navedenih skladov. Ne zajemajo drugih skladov EU, na primer skladov skupne kmetijske politike.

30 Vse proračunske ukrepe, ki jih Komisija predlaga na podlagi uredbe o pogojenosti, Svet nato sprejme s kvalificirano večino ali jih zavrne. To ponazarja skupno odgovornost Komisije in vseh držav članic za zaščito finančnih interesov EU pred negativnimi učinki kršitev načel pravne države (glej odstavek **18**).

Nekateri vidiki zasnove uredbe o pogojenosti bi lahko pomenili tveganje, da se ta ne bo uspešno uporabljala

V uredbi o pogojenosti ni natančno določeno, kaj je dovolj neposredna povezava med kršitvami načel pravne države in finančnimi interesi EU

31 Zahteva, da morajo kršitve načel pravne države v državi članici „dovolj neposredno“ vplivati na dobro finančno poslovanje proračuna EU ali zaščito finančnih interesov EU ali pomeniti dovolj neposredno resno tveganje, ki vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna EU ali zaščito finančnih interesov EU, je pomemben vidik, v katerem se končne določbe uredbe o pogojenosti razlikujejo od predloga, na katerem temelji mnenje Sodišča²³. Ker uredba ne določa podrobnih meril za ocenjevanje in ugotavljanje obstoja take povezave, je zaradi te spremembe njena uporaba bolj omejevalna in manj enostavna, kot je bilo prvotno predvideno.

Blokiranje sredstev EU lahko kratkoročno ovira doseganje ciljev politike EU

32 Proračunski ukrepi, določeni v uredbi o pogojenosti, vključujejo začasno ustavitev obveznosti in plačil ter prepoved sklepanja novih pravnih obveznosti, posojil in drugih instrumentov. V uredbi je pojasnjeno, da proračunski ukrepi ne pomenijo, da je država članica izvzeta iz svojih obveznosti do končnih prejemnikov ali upravičencev v okviru zadevnega programa. Pri deljenem upravljanju mora država članica poročati o tem, kako izpolnjuje svoje obveznosti do končnih prejemnikov ali upravičencev.

²³ Mnenje 01/2018.

33 Države članice so odgovorne za to, da spoštujejo načela pravne države in izpolnjujejo vse svoje obstoječe pravne obveznosti. Komisija za to ne more biti odgovorna. Vendar pa je ena od možnih kratkoročnih posledic teh proračunskih ukrepov ta, da nacionalni organi morda nimajo finančnih ali pravnih zmogljivosti, da bi izvajali programe na enak način, kot bi jih s podporo EU. Če država članica ne izpolnjuje svojih obveznosti, to lahko vpliva na doseganje ciljev EU, kot so socialna in teritorialna kohezija ter poklicni in osebni razvoj ljudi, ki se izobražujejo, kar lahko kratkoročno negativno vpliva na državljane EU. Študenti na primer morda ne morejo sodelovati v programu izmenjav Erasmus+.

Komisija še vedno vzpostavlja upravne zmogljivosti, potrebno za uporabo uredbe o pogojenosti

34 Sodišče je preučilo ukrepe, ki jih je Komisija sprejela za uporabo uredbe o pogojenosti. Zlasti je preučilo, kako je Komisija pripravila smernice za ugotavljanje in ocenjevanje kršitev načel pravne države ter ali je to storila pravočasno. Poleg postopkovnih vidikov je ocenilo tudi, ali so bili dodeljeni ustrezni človeški viri in ali je bil za uspešno uporabo uredbe o pogojenosti vzpostavljen uspešen sistem vodenja zadev.

Komisija je začela pravočasno pripravljati smernice

35 Komisija je začela notranje delo v zvezi z uporabo uredbe o pogojenosti v začetku leta 2021. Prvi osnutek uradnih smernic, objavljenih 18. marca 2022²⁴, je bil pripravljen marca 2021. Komisija je po sodbah Sodišča Evropske unije februarja 2022²⁵ z objavo smernic vse deležnike obvestila, kako bo uredbo o pogojenosti uporabljala objektivno, pravično, nepristransko in na podlagi dejstev, s čimer bo zagotovila dolžno postopanje, nediskriminacijo in enako obravnavo držav članic. Objava teh smernic je bila pogoj za politični dogovor držav članic o sprejetju uredbe o pogojenosti²⁶.

²⁴ Smernice Komisije o uporabi uredbe o pogojenosti [2022/C 123/02](#).

²⁵ Sodba z dne 16. februarja 2022, *Madžarska proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije*, [C-156/21](#), [EU:C:2022:97](#), in sodba z dne 16. februarja 2022, *Republika Poljska proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije*, [C-157/21](#), [EU:C:2022:98](#).

²⁶ Sklepi Evropskega sveta z dne [10. in 11. decembra 2020](#), I.2.(b) in (c).

36 Komisija je pripravila tudi sklop notranjih navodil za uslužbence, ki vsebujejo različne dokumente, kot so metodološke opombe, kontrolni seznam za pripravo zadev, diagrami poteka dela / življenjskega cikla zadev in notranji pravilnik za uporabo uredbe o pogojenosti. Prva različica je bila pripravljena decembra 2021 in se redno posodablja, nazadnje (v obdobju, ki ga zajema ta revizija) maja 2022.

37 Objavljene smernice in notranja navodila skupaj zajemajo vse potrebne postopkovne korake (glej *Prilogo II*), ki so določeni različno podrobno. Izpolnjujejo osnovne zahteve uredbe o pogojenosti, saj uslužbencem Komisije dajejo navodila za objektivno, nepristransko in pravično izvajanje temeljite kvalitativne ocene. Določajo tudi možne vire informacij za ugotavljanje kršitev načel pravne države v državah članicah, in sicer na podlagi okvirnega seznama iz uredbe²⁷. Vendar se je treba za uporabo teh virov informacij v skladu z notranjimi navodili odločiti za vsak primer posebej in ne sistematično za vse države članice.

Smernice Komisije glede nekaterih vidikov niso dovolj jasne

38 Sodišče na splošno meni, da notranja navodila in objavljene smernice, če se štejejo kot celota, na nekaterih področjih niso dovolj podrobni, da bi uslužbence Komisije ustrezno usmerjali. Težava je predvsem, da nekaterih ključnih vidikov ne zajemajo dovolj podrobno in tako ne zagotavljajo enotne in uspešne uporabe uredbe o pogojenosti v vseh državah članicah in za vse primere, za katere se ta lahko uporablja:

- ne zagotavljajo dovolj nasvetov o tem, kako oceniti obstoj dovolj neposredne povezave med kršitvami načel pravne države in tveganji za dobro finančno poslovanje proračuna EU ali zaščito finančnih interesov EU. V objavljenih smernicah je potrjeno, da bi morala biti povezava „resnična“ ali „dejanska“²⁸. V notranjih navodilih je navedeno le, da bi bilo obstoj take dovolj neposredne povezave mogoče domnevati, če so podobni primeri ali ravnanja v preteklosti že vplivali na proračun EU. Poleg tega ni dovolj navodil o tem, katera oblika tveganj za neodvisnost sodstva lahko pomeni dovolj neposredno povezavo,
- v njih ni dovolj natančno določeno, kako bo Komisija zagotovila proaktiven pristop pri ocenjevanju primerov v okviru uredbe o pogojenosti,
- ne vsebujejo dovolj nasvetov o tem, kako bi bilo mogoče omejeni sklop proračunskih ukrepov, ki jih omogoča uredba o pogojenosti, uporabiti za uspešno

²⁷ Uvodna izjava 16 uredbe o pogojenosti.

²⁸ Odstavek 33 smernic.

obravnavanje kršitev načel pravne države, ki so dovolj neposredno povezane s tveganji za lastna sredstva EU, kot so prihodki od DDV in carin,

- o vsebujejo le malo informacij o tem, kako je mogoče oceniti uspešnost proračunskih in popravnih ukrepov.

39 Kar zadeva dopolnjevanje z drugimi instrumenti, tako objavljene smernice kot tudi interna navodila vsebujejo nekaj navodil o tem, kako upravičiti uporabo uredbe o pogojenosti namesto uporabe drugih instrumentov, na primer možnosti, ki jih ponujata uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter uredba o skupnih določbah. Vendar ne zajemajo bistvenih vidikov, kot so področje uporabe, morebitni ukrepi ali postopek sprejetja, ki ga je treba upoštevati. Brez podrobnih smernic o teh vprašanih obstaja tveganje, da Komisija ne bo mogla dosledno uporabljati vseh razpoložljivih instrumentov in utemeljiti odločitve o uporabi enega specifičnega instrumenta ali več instrumentov za odpravo nekaterih izzivov.

Komisija mora še okrepiti svoje upravne zmogljivosti za uspešno uporabo uredbe o pogojenosti

40 Znotraj Komisije je za izvajanje uredbe o pogojenosti odgovoren Generalni direktorat za proračun (GD BUDG). Do februarja 2023 je Komisija v GD BUDG za uporabo uredbe o pogojenosti neposredno in za nedoločen čas namenila deset uslužbencev. Ker ima teh deset uslužbencev tudi druge odgovornosti, Komisija meni, da to ustreza petim uslužbencem s polnim delovnim časom. Poleg tega k temu delu po potrebi posredno prispevajo tudi uslužbenci iz drugih služb Komisije.

41 Komisija ni izvedla nobene predhodne ocene števila uslužbencev, potrebnih za uporabo uredbe o pogojenosti. Sodišče je ugotovilo, da se zdi, da trenutno število uslužbencev ne zadostuje za poglobljeno preučitev stanja pravne države v vseh 27 državah članicah ali za potrebno nadaljnje spremljanje tega stanja.

42 Poleg tega je za transparentno in dosledno uporabo uredbe o pogojenosti za vse države članice potreben učinkovit informacijski sistem vodenja zadev za upravljanje in dokumentiranje sprejetih ukrepov. Ta sistem bi moral omogočati dokumentiranje prejetih informacij, nadzor dostopa do teh informacij, elektronsko izvajanje ter sistematičen notranji in zunanji nadzor, ki ga izvajajo pristojni organi (Sodišče Evropske unije, evropski varuh človekovih pravic in Evropsko računsko sodišče).

43 Komisija je leta 2021 začela pripravljati tehnične specifikacije za prilagoditev obstoječega sistema vodenja zadev za evidentiranje dokumentov v zvezi z upravljanjem postopka iz uredbe o pogojenosti. Ko je Sodišče opravljalo svoje revizijsko delo na terenu, pa so se lahko v sistemu („CASE@EC for RoLC“) le evidentirali dokumenti in še ni omogočal vsakodnevnega dela in dela v okviru postopka odločanja pri uporabi uredbe o pogojenosti. To otežuje dosledno in učinkovito uporabo uredbe. Poleg tega ni bilo predvideno, da bi bil sistem pred jesenjo 2023 v celoti operativen.

Komisija je ugotovila izzive v zvezi s pravno državo, vendar ni sistematično ocenjevala in dokumentirala njihovega morebitnega učinka

44 Sodišče je preučilo, ali so se z uporabljenimi viri informacij in s postopki, ki jih je uvedla Komisija, uspešno ugotovljale kršitve načel pravne države v državah članicah ter ocenjeval njihov učinek na finančne interese EU. To je stalen proces, ki ga je treba sistematično izvajati za vse države članice.

Ugotavljanje kršitev načel pravne države v državah članicah: najpomembnejši vir informacij je letno poročilo o stanju pravne države

45 Komisija je prvo letno poročilo o stanju pravne države objavila septembra 2020, tik pred sprejetjem uredbe o pogojenosti. Odtlej so izšle še tri izdaje: julija 2021, julija 2022 in julija 2023. Poročila temeljijo na različnih virih. Od leta 2022 vključujejo priporočila, naslovljena na države članice. Od leta 2023 obravnavajo tudi to, v kolikšni meri so bila priporočila upoštevana. Sodišče je pregledalo letno poročanje Komisije o stanju pravne države. Pregled bo objavljen ločeno²⁹.

46 Doslej je bilo letno poročilo o stanju pravne države najpomembnejši vir informacij, ki jih je Komisija uporabljala za uporabo uredbe o pogojenosti. To letno poročilo v poglavjih o posameznih državah predstavlja izzive na področju pravne države za vseh 27 držav članic. Komisija ta poročila pripravi na podlagi stalnega dialoga z državami članicami in se opira na različne dodatne vire³⁰, vključno s tistimi, ki so navedeni v uredbi o pogojenosti.

²⁹ Pregled XX/2024: Poročanje Komisije o stanju pravne države.

³⁰ *Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*, Evropska komisija, 2022.

47 Glede na informacije Komisije je ta za poročilo za leto 2023 prejela približno 250 horizontalnih prispevkov in prispevkov za posamezne države, ki so jih zagotovili različni subjekti, vključno z agencijami EU, evropskimi mrežami, nacionalnimi in evropskimi organizacijami civilne družbe in poklicnimi združenji ter mednarodnimi in evropskimi organizacijami. Organizirala je tudi več kot 530 spletnih srečanj z nacionalnimi organi, neodvisnimi organi in deležniki, vključno z organizacijami civilne družbe. Letno poročilo o stanju pravne države sicer ni njen glavni cilj, vendar je pomembna podlaga za ugotavljanje kršitev načel pravne države v skladu z uredbo o pogojenosti.

Ni bilo jasno, zakaj in kdaj je Komisija uporabljala druge vire

48 Komisija je poleg letnih poročil o stanju pravne države zbirala tudi informacije iz vseh virov, navedenih v uredbi o pogojenosti, razen Agencije EU za temeljne pravice, s katero se v zvezi s šestimi državami članicami v vzorcu Sodišča ni posvetovala.

49 Kar zadeva uporabo dodatnih virov informacij, navedenih v smernicah Komisije, je Komisija za nekatere države članice ocenila tudi obtožbe in pritožbe, da bi ugotovila morebitne kršitve načel pravne države, ter za eno državo članico pridobila dokaze z naročilom zunanje študije. Vendar je Sodišče ugotovilo, da je te dopolnilne informacije za šest držav članic v vzorcu Sodišča uporabljala različno, med revizijo pa ni navedla razlogov za uporabo tega individualnega pristopa.

Komisija pri ocenjevanju morebitnih učinkov na finančne interese EU ni dovolj dokumentirala svojega „večstopenjskega“ pristopa

50 Čeprav to ni formalizirano, pa v praksi Komisija uporablja „večstopenjski“ pristop k ugotavljanju kršitev načel pravne države in ocenjevanju morebitnega učinka na finančne interese EU. Sodišče je pri uporabi uredbe o pogojenosti opazilo pet različnih stopenj, ki se stopnjujejo do najvišje, tj. začetka časovno omejenega postopka (pet do devet mesecev) z uradnim obvestilom zadevni državi članici v skladu s členom 6(1). Glej [sliko 2](#).

Slika 2 – Večstopenjski pristop pri uporabi uredbe o pogojenosti



Vir: analiza notranjega delovnega procesa Komisije, ki jo je opravilo Sodišče.

51 Komisija je do konca revizijskega dela Sodišča na terenu v vseh 27 državah članicah opravila začetno preverjanje, da bi ugotovila kršitve načel pravne države. Pri devetih državah članicah je odkrila morebitne težave in začela ocenjevati, ali bi te lahko pomenile primere iz uredbe o pogojenosti. Nato je izvedla bolj poglobljeno analizo in za štiri države članice dodatne preiskave. Do septembra 2023 je sprejela uradne ukrepe iz člena 6(4) uredbe o pogojenosti za Madžarsko in Poljsko (stopnja 4) ter začela postopek iz člena 6(1) za Madžarsko (stopnja 5).

52 Ta večstopenjski pristop je načeloma v skladu z uredbo o pogojenosti, vendar Sodišče meni, da bi morala Komisija določiti svoja merila za prehod iz ene stopnje v drugo, česar doslej še ni storila.

53 Analiza Sodišča je pokazala, da postopek za odločanje o tem, za katere primere bo ocena prešla na naslednjo stopnjo in za katere bi bilo treba izvesti bolj poglobljeno analizo, ni bil dokumentiran. Sodišče ni pridobilo dokazov, da je Komisija te odločitve sprejela na podlagi sistematične analize tveganja.

54 V letnem poročilu Komisije o stanju pravne države so bili na primer za vseh 27 držav članic ugotovljeni nekateri izzivi na področju pravne države, vendar Komisija za dve od šestih držav članic v vzorcu Sodišča ni sprejela nobenih posebnih ukrepov na podlagi uredbe o pogojenosti, da bi odkrila še druge morebitne kršitve načel pravne države. Prav tako ni dokumentirala nobene ocene o tem, ali so ugotovljeni izzivi na področju pravne države vplivali na finančne interese EU. Za Poljsko je Komisija prejela in analizirala odgovore pristojnih organov na zahtevo po informacijah iz člena 6(4). Na podlagi tega je menila, da bi bil prehod na naslednjo stopnjo lahko ena od možnosti. Na koncu je sklenila, da bi bilo ustrezneje še naprej spremljati stanje v zvezi z ugotovljenimi kršitvami načel pravne države v okviru uredbe o pogojenosti in njihov morebitni vpliv na finančne interese EU.

55 Dokumentacija Komisije o ocenah na podlagi uredbe o pogojenosti, ali so bili finančni interesi EU dosledno in ustrezno zaščiteni pred ugotovljenimi morebitnimi kršitvami načel pravne države, je bila za pet od šestih držav članic v vzorcu nezadostna. Izjema je bila Madžarska, za katero so bili sprejeti ukrepi na podlagi uredbe o pogojenosti in drugih dveh instrumentov.

Izvajanje nedokončanih reform v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje se nadaljuje v okviru novih instrumentov

56 Ob pristopu Bolgarije in Romunije k EU leta 2007 se je za ti državi uporabljal mehanizem za sodelovanje in preverjanje (glej *okvir 1*). Komisija je določila šest meril za Bolgarijo³¹ in štiri za Romunijo³², da bi ocenila njun napredek pri vprašanih, ki so zelo pomembna za spoštovanje načel pravne države. Leta 2017 je izdala dve poročili, v katerih je nadalje opredelila zahteve, ki naj bi jih izpolnili Bolgarija³³ in Romunija³⁴ v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje.

³¹ Odločba Komisije o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Bolgarije, [2006/929/ES](#).

³² Odločba Komisije o vzpostavitvi mehanizma za sodelovanje in preverjanje napredka Romunije, [2006/928/ES](#).

³³ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o napredku Bolgarije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje, [COM\(2017\) 750 final](#).

³⁴ Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o napredku Romunije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje, [COM\(2017\) 44 final](#).

57 Komisija se je septembra 2023 odločila, da uradno zaključi mehanizem za sodelovanje in preverjanje za Bolgarijo in Romunijo³⁵. Vendar je Sodišče ugotovilo naslednje:

- o od leta 2019 ni bilo nadaljnega poročanja v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje za Bolgarijo, saj je Komisija menila, da je Bolgarija dosegla zadosten napredek pri izpolnjevanju zavez, danih ob pristopu k EU³⁶, in to kljub temu, da je Komisija sama priznala, da mora Bolgarija še naprej izvajati reforme³⁷. Zadnje poročilo za Romunijo prav tako potrjuje, da so potrebne nadaljnje reforme³⁸,
- o v zadnjem letnem poročilu Komisije o stanju pravne države so izpostavljena številna vprašanja, pomembna za merila mehanizma za sodelovanje in preverjanje, na podlagi katerih bi bilo potrebno nadaljnje ukrepanje obeh držav članic³⁹.

58 Sodišče je ugotovilo, da Komisija v skladu z uredbo o pogojenosti ni ustrezno dokumentirala svojih ocen za Bolgarijo in Romunijo ali opredelila stopnje napredovanja na podlagi večstopenjskega pristopa (glej [sliko 2](#)). Vendar pa je Sodišče ugotovilo, da je v nacionalnih načrtih za okrevanje in odpornost Bolgarije in tudi Romunije več mejnikov in ciljev v zvezi s pravno državo, ki so pomembni za merila mehanizma za sodelovanje in preverjanje (glej [Prilogo III](#)).

³⁵ Glej opombo ⁶.

³⁶ Evropska komisija, [Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o napredku Bolgarije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje](#), 22. oktober 2019, str. 13.

³⁷ Prav tam.

³⁸ Evropska komisija, [Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o napredku Romunije v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje](#), 22. november 2022, str. 13.

³⁹ [Priloga k Poročilu o stanju pravne države za leto 2023](#), str. 2 za Bolgarijo in str. 23 za Romunijo.

Odločitev Komisije o uporabi instrumentov za zaščito finančnih interesov EU (ali o tem, da teh instrumentov ne uporabi) ni temeljila na dobro dokumentiranih merilih

59 Uredba o pogojenosti je sicer edina uredba, ki je posebej namenjena zaščiti finančnih interesov EU pred kršitvami načel pravne države, vendar pa lahko k temu prispevata tudi uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter uredba o skupnih določbah (glej odstavek **12**). Formalno lahko Komisija uredbi o pogojenosti uporabi le, če meni, da so drugi postopki za zaščito proračuna EU manj učinkoviti⁴⁰. Čeprav za to ni izrecne pravne obveznosti, pa je treba ti uredbi uporabljati dopolnilno, da se čim učinkoviteje zaščitijo finančni interesi EU. V tem oddelku Sodišče ocenjuje ukrepe, ki jih je Komisija sprejela v okviru uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, uredbe o skupnih določbah in uredbe o pogojenosti.

Komisija je za vsako od šestih držav članic v vzorcu Sodišča uporabila vsaj enega od treh instrumentov

60 Komisija je v obdobju, ki ga zajema ta revizija, v več primerih uporabila svoje pristojnosti na podlagi uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter za sklade kohezijske politike na podlagi uredbe o skupnih določbah, da bi obravnavala izzive na področju pravne države in pomanjkljivosti v nacionalnih sistemih upravljanja in kontrol za te sklade EU.

61 Komisija je za vsako od šestih držav članic v vzorcu (Bolgarija, Grčija, Madžarska, Italija, Poljska in Romunija) uporabila vsaj enega od instrumentov. Pregled posebnih ukrepov, sprejetih za vsako od teh držav članic, je v **tabeli 1**.

⁴⁰ Člen 6(1) uredbe o pogojenosti.

Tabela 1 – Ukrepi, sprejeti na podlagi navedenih treh instrumentov za države članice v vzorcu Sodišča

| Država | Instrument | Ukrep |
|-----------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bolgarija | Uredba o pogojenosti | Brez ukrepov. |
| | Uredba o skupnih določbah | Šteje se, da se Listina o temeljnih pravicah učinkovito uporablja in izvaja. |
| | Uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost | Sodišče je odkrilo 13 mejnikov, povezanih s pravno državo; zadnji naj bi bil dosežen do prvega četrtertletja leta 2026. Pred kakršnim koli plačilom je bilo treba doseči tri „glavne ključne mejnike“, ki niso bili izrecno povezani s pravno državo. Komisija je ocenila, da so zadovoljivo izpolnjeni. |
| Grčija | Uredba o pogojenosti | Brez ukrepov. |
| | Uredba o skupnih določbah | Šteje se, da se Listina o temeljnih pravicah učinkovito uporablja in izvaja. |
| | Mehanizem za okrevanje in odpornost | Sodišče je odkrilo pet mejnikov, povezanih s pravno državo; zadnji naj bi bil dosežen do drugega četrtertletja leta 2022. Pred kakršnim koli plačilom je bilo treba doseči en „glavni ključni mejniki“, za katerega je Komisija ocenila, da je bil zadovoljivo dosežen. |

| Država | Instrument | Ukrep |
|-----------|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Madžarska | Uredba o pogojenosti | <p>Ukrepi so bili predlagani, Svet jih je odobril z nekaterimi spremembami.</p> <p>Začasna ustavitev 55 % plačil (6,4 milijarde EUR) za tri programe kohezijske politike ter prepoved sklepanja pravnih obveznosti s skladi javnega interesa in subjekti, ki jih ti vzdržujejo.</p> |
| | Uredba o skupnih določbah | <p>Do sredine decembra 2023 je bilo zaradi neizpolnjevanja horizontalnega omogočitvenega pogoja blokirano prihodnje povračilo sredstev EU v višini skoraj 22 milijard EUR. To ni vplivalo na predplačila in tehnično pomoč. Izplačano je bilo 0,6 milijarde EUR.</p> <p>Komisija je po sklepu z dne 13. decembra o izpolnitvi tretjega horizontalnega omogočitvenega pogoja v zvezi z neodvisnostjo sodstva napovedala, da bi Madžarska lahko začela zahtevati povračila v višini do približno 10,2 milijarde EUR.</p> |
| | Mehanizem za okrevanje in odpornost | <p>Sodišče je odkrilo 31 mejnikov, povezanih s pravno državo; zadnji naj bi bil dosežen do prvega četrtertletja leta 2026.</p> <p>Pred prvim plačilom je bilo treba doseči 27 „glavnih ključnih mejnikov“, vključno s tistimi, ki sta jih Komisija in Sodišče opredelila kot povezane s pravno državo. Komisija teh mejnikov še ni ocenila.</p> <p>Skupni znesek v okviru uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost: 6,5 milijarde EUR v obliki nepovratnih sredstev in 3,9 milijarde EUR v posojilih, vključno z 0,9 milijarde EUR predplačil, za katera se glavni ključni mejniki ne uporabljajo.</p> |
| Italija | Uredba o pogojenosti | Brez ukrepov. |
| | Uredba o skupnih določbah | Šteje se, da se Listina o temeljnih pravicah učinkovito uporablja in izvaja. |
| | Mehanizem za okrevanje in odpornost | <p>Sodišče je odkrilo 18 mejnikov, povezanih s pravno državo; zadnji naj bi bil dosežen do drugega četrtertletja leta 2026.</p> <p>Pred kakršnim koli plačilom je bilo treba doseči en „glavni ključni mejniki“, za katerega je Komisija ocenila, da je bil zadovoljivo dosežen.</p> |

| Država | Instrument | Ukrep |
|----------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Poljska | Uredba o pogojenosti | Zahtevek za informacije iz člena 6(4) iz novembra 2022. |
| | Uredba o skupnih določbah | Zaradi neizpolnjevanja horizontalnega omogočitvenega pogoja je bilo blokirano prihodnje povračilo sredstev EU v višini 74,1 milijarde EUR. To ni vplivalo na predplačila. Izplačano je bilo 1,7 milijarde EUR. |
| | Mehanizem za okrevanje in odpornost | Sodišče je odkrilo sedem mejnikov, povezanih s pravno državo, ki naj bi bili doseženi med izvajanjem programov, zadnji do drugega četrletja leta 2026. Pred prvim plačilom je bilo treba doseči tri „glavne ključne mejnike“, vključno s tistimi, ki sta jih Komisija in Sodišče opredelila kot povezane s pravno državo. Komisija teh mejnikov še ni ocenila. Skupni znesek v okviru uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost: 25,3 milijarde EUR v obliki nepovratnih sredstev in 34,5 milijarde EUR v posojilih, vključno s 5,1 milijarde EUR predplačil, za katera se glavni ključni mejniki ne uporabljajo. |
| Romunija | Uredba o pogojenosti | Brez ukrepov. |
| | Uredba o skupnih določbah | Šteje se, da se Listina o temeljnih pravicah učinkovito uporablja in izvaja. |
| | Uredba o mehanizmu za okrevanje in odpornost | Sodišče je odkrilo 16 mejnikov, povezanih s pravno državo; zadnji naj bi bil dosežen do drugega četrletja leta 2026. Pred kakršnim koli plačilom je bilo treba doseči dva „glavna ključna mejnika“, ki nista bila izrecno povezana s pravno državo. Komisija je ocenila, da sta zadovoljivo izpolnjena. |

Vir: analiza Sodišča na podlagi podatkov Komisije.

62 V *Prilogi IV* je pregled ustreznih določb uredbe o skupnih določbah in šestih držav članic v vzorcu Sodišča.

Izzivi, povezani s pravno državo, so bili obravnavani z mejniki v okviru uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost, vendar ne vedno dosledno

63 Kar zadeva mehanizem za okrevanje in odpornost, so morale države članice svoje osnutke načrtov za okrevanje in odpornost, vključno z mejniki in cilji, predložiti Komisiji v oceno. Komisija je morala oceniti⁴¹, ali so ti načrti obravnavali vsa priporočila za posamezne države ali pomemben del teh priporočil ali druge izzive, ugotovljene v procesu evropskega semestra, ali pomemben del teh izzivov. Poleg tega je moral predlog Komisije za izvedbeni sklep Sveta o odobritvi vsakega nacionalnega načrta za okrevanje in odpornost vsebovati obrazložitev⁴², kako ta načrt zagotavlja zaščito finančnih interesov EU.

64 Komisija je pri ocenjevanju načrtov za okrevanje in odpornost preverila, ali so ti obravnavali vsa priporočila za posamezne države ali pomemben del teh priporočil. Sodišče je ugotovilo, da so bili za večino izzivov v zvezi s pravno državo določeni bodisi ustrezni mejniki, ki jih je treba doseči, preden se lahko izvrši kakršno koli plačilo, imenovani tudi „glavni ključni mejniki“ (v primeru Madžarske in Poljske), bodisi običajni mejniki, ki jih je treba doseči do drugega četrtertletja leta 2026 (v primeru Bolgarije, Grčije, Italije in Romunije). Madžarska in Poljska imata poleg glavnih ključnih mejnikov tudi običajne mejnike v zvezi s pravno državo. Nedoseženi mejniki, povezani s pravno državo, za Bolgarijo, Grčijo, Italijo in Romunijo niso glavni ključni mejniki, zato ne blokirajo vseh plačil, povezanih z mejniki, vendar jih je treba doseči, da se izvrši celotno plačilo.

65 Kadar so bile pri oceni zasnove sistemov upravljanja in kontrol, ki jo je opravila Komisija, ugotovljene pomanjkljivosti, je Komisija odobrila popravne mejnike za njihovo odpravo. V skladu s smernicami Komisije bi bilo treba mejnike za odpravo pomanjkljivosti v nacionalnih kontrolnih sistemih za uspešno odkrivanje, preprečevanje in odpravljanje goljufij in korupcije doseči pred prvim zahtevkom za plačilo. Taki „glavni ključni mejniki“ so bili predlagani za vseh šest držav članic v vzorcu Sodišča.

- o Za Madžarsko je načrt za okrevanje in odpornost po tem, ko je Komisija opravila oceno, vključeval 27 glavnih ključnih mejnikov, ki preprečujejo plačila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, dokler ustrezna ugotovljena tveganja niso odpravljena. 21 je takih, ki so neposredno povezani s pravno državo in se

⁴¹ Člen 19(3) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

⁴² Člen 20(5) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost.

nanašajo na izvajanje 17 popravnih ukrepov, dogovorjenih z Madžarsko v okviru postopka iz uredbe o pogojenosti⁴³.

- o Za Poljsko sta določena dva glavna ključna mejnika v zvezi s pravno državo, povezana z neodvisnostjo sodstva, ki preprečujeta plačila iz mehanizma za okrevanje in odpornost, dokler ugotovljena tveganja niso odpravljena.

66 Za Bolgarijo in Romunijo pa so nekateri mejniki v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem in odpravo goljufij in korupcije ter posledično s pravno državo le običajni mejniki. Nekateri od teh mejnikov, povezanih s pravno državo, je treba doseči šele proti koncu obdobja upravičenosti mehanizma za okrevanje in odpornost. Ti vključujejo na primer novo protikorupcijsko strategijo Romunije iz leta 2021, ki jo je treba izvesti do konca leta 2025 (glej *Prilogo III*). Ker gre za običajne mejnike, bo financiranje v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost za predhodno doseganje drugih mejnikov in ciljev zagotovljeno vnaprej (glej tudi odstavek **94**). Sodišče na podlagi dokumentacije Komisije ne more ugotoviti, ali je bila ta razlika v pristopu upravičena.

67 Poleg tega je določitev (glavnih ključnih ali običajnih) mejnikov in ciljev, povezanih s pravno državo, lahko šele prvi, čeprav nujen korak. Komisija bo nato morala oceniti in spremljati, ali ti mejniki, ko bodo doseženi, dejansko zagotavljajo učinkovito in trajno rešitev za ugotovljene izzive. Ta postopek se začne, ko država članica predloži zahtevek za plačilo. Glej tudi odstavke **93–95**.

Komisija ob odobritvi programov in njihovih sprememb preverja horizontalne omogočitvene pogoje

68 Pri uredbi o skupnih določbah mora Komisija ob odobritvi programa ali njegovih sprememb preveriti horizontalne omogočitvene pogoje. Poleg tega mora v celotnem programskem obdobju stalno spremljati izpolnjevanje horizontalnih omogočitvenih pogojev in lahko stroške vrača le toliko časa, dokler so ti pogoji izpolnjeni. Vendar skladno z uredbo o skupnih določbah izpolnjevanja teh pogojev ne preveri pred vsakim povračilom. Za pravno državo je najpomembnejši tretji horizontalni omogočitveni pogoj, v skladu s katerim morajo države članice vzpostaviti uspešne mehanizme za zagotavljanje spoštovanja Listine EU o temeljnih pravicah.

⁴³ EPRS, *Rule of law-related „super milestones“ in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland*, tabela 4.

69 Sodišče je analiziralo merila, ki jih je Komisija uporabila za preverjanje, ali država članica spoštuje vidike Listine o temeljnih pravicah, povezane s pravno državo. Ugotovilo je, da ta merila zajemajo pravilno delovanje pravosodnih sistemov v državah članicah. Vendar preprečevanje, odkrivanje in odprava sistematičnih nasprotij interesov ter goljufij in korupcije niso vključeni v preverjanje spoštovanja Listine o temeljnih pravicah, ki ga izvaja Komisija. Vidiki, povezani z goljufijami, se preverjajo v okviru prvega horizontalnega omogočitevne pogoja, vendar le v obsegu, v katerem se nanašajo na javna naročila.

70 Sodišče ugotavlja tudi, da Komisija pri določanju meril za ocenjevanje skladnosti nacionalnih sistemov upravljanja in kontrol z Listino ni zaprosila Agencije Evropske unije za temeljne pravice za mnenje. To sicer ni njena pravna obveznost, vendar Sodišče meni, da je s tem zamudila priložnost za uporabo strokovnega znanja o tej temi, ki je na voljo na ravni EU.

71 Poleg tega je Sodišče v zvezi s preučitvijo samoocen držav članic o izpolnjevanju tretjega horizontalnega omogočitevne pogoja, ki jo je opravila Komisija, odkrilo pomanjkljivosti pri tem, kako so bili prejeti dokazi dokumentirani. To pomeni tveganje, da so bile ocene opravljene nedosledno.

72 Sodišče ugotavlja tudi, da Komisiji na podlagi uredbe o skupnih določbah ni treba opraviti lastne ocene, če se strinja s samooceno države članice, da ta ne izpolnjuje horizontalnega omogočitevne pogoja. V partnerskem sporazumu s Poljsko z dne 30. junija 2022⁴⁴ in naknadni samooceni Poljske je bilo na primer ugotovljeno, da država ni izpolnjevala horizontalnega omogočitevne pogoja iz Listine o temeljnih pravicah. Komisija se je v svoji odobritvi operativnih programov⁴⁵ s tem strinjala, vendar ni razkrila lastnih razlogov za to, temveč se je sklicevala zgolj na samooceno Poljske. To bi lahko oviralo prihodnje spremljanje popravni ukrepov, o katerih se morata Komisija in Poljska še dogovoriti, saj obrazložitev Komisije ni transparentno razkrita. Komisija je Sodišče obvestila, da namerava sistematično objavljati vse sklepe o odobritvi programov v okviru uredbe o skupnih določbah. To bo zlasti pomembno v primerih, v katerih Komisija meni, da eden ali več horizontalnih omogočitevne pogojev (kot je uspešna uporaba in izvajanje Listine o temeljnih pravicah) ni izpolnjenih.

⁴⁴ Glej [partnerski sporazum s Poljsko – 2021–2027](#), točka 6.

⁴⁵ Glej na primer Izvedbeni sklep Komisije z dne 18. novembra 2022 o odobritvi programa Evropski skladi za digitalni razvoj 2027 za podporo iz Evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru naložbenega cilja za delovna mesta in rast na Poljskem (CCI 2021PL16RFPR002); sklic 4 in člen 3.

Utemeljitev odločitev, da se uredba o pogojenosti ne uporabi, ni bila dovolj jasna niti dobro dokumentirana

73 Komisija je v revidiranem obdobju za obravnavanje ugotovljenih kršitev načel pravne države uporabila različne instrumente. V zvezi s tem je Sodišče ugotovilo, da smernice Komisije ne vsebujejo jasnih meril o tem, ali naj se uredba o pogojenosti uporabi ali ne. Glej odstavek [59](#).

74 V edinem primeru, v katerem je Komisija uporabila vse tri instrumente skupaj (Madžarska), je bila njihova uporaba uspešno usklajena in ustrezno dokumentirana. Vendar v drugih primerih Komisija ni izčrpno dokumentirala, zakaj se je odločila, da uredbe o pogojenosti za zaščito finančnih interesov EU ne bo uporabila. Na Poljskem na primer sredstva niso bila sproščena: v enem primeru zato, ker horizontalni omogočitveni pogoj ni bil izpolnjen, v drugih pa zato, ker glavni ključni mejniki niso bili doseženi, vendar razlogi za odločitev, da se uredba o pogojenosti ne bo uporabila, niso bili dokumentirani.

Obravnava primera Madžarske je bila v skladu z uredbo o pogojenosti

75 Sodišče je za doslej edini primer, v katerem je Komisija v celoti uporabila uredbu o pogojenosti, preučilo, ali je to storila, potem ko je opravila objektivno, nepristransko in pravično oceno kršitev načel pravne države in njihovega morebitnega učinka na finančne interese EU v skladu z uredbo o pogojenosti⁴⁶. Preverilo je tudi spoštovanje zakonskih rokov. V [Prilogi V](#) je pregled uporabe uredbe o pogojenosti za Madžarsko.

⁴⁶ Uvodna izjava 16 uredbe o pogojenosti.

Ocena Komisije je bila v skladu z zahtevami iz uredbe o pogojenosti

76 Komisija je 24. novembra 2021 Madžarski poslala zahtevo za informacije iz člena 6(4). Sodišče Evropske unije je 16. februarja 2022 s sodbo potrdilo veljavnost uredbe o pogojenosti in v celoti zavrnilo ničnostni tožbi Madžarske in Poljske⁴⁷. Komisija je 27. aprila 2022 Madžarski poslala uradno obvestilo iz člena 6(1). Komisija je takrat prvič uporabila postopek iz člena 6(1).

77 Analiza Sodišča je pokazala, da je Komisija kršitve načel pravne države v primeru Madžarske ugotovila na podlagi temeljite kvalitativne ocene, ki je bila v skladu z zahtevami iz uredbe o pogojenosti.

78 Komisija je pri oceni, na podlagi katere je predlagala proračunske ukrepe, upoštevala pripombe zadevne države članice, vključno s predlaganimi popravnimi ukrepi. Pri oceni so bila upoštevana vsa merila iz uredbe o pogojenosti⁴⁸.

79 Analiza Sodišča potrjuje, da sta bila ocena Komisije o tem, ali je obstajala dovolj neposredna povezava med temi kršitvami in finančnimi interesi EU, ter njen naknadni predlog proračunskih ukrepov za tri programe kohezijske politike objektivna in da sta temeljila na ustreznih in zanesljivih informacijah, vključno s preteklimi izkušnjami pri upravljanju sredstev EU. Odločitev o tem, ali naj bi Komisija predlagala več proračunskih ukrepov, spada v njeno diskrecijsko pravico. Kot je navedeno v odstavku 25, Sodišče ni ocenilo, ali so predlagani ukrepi zadostovali za obravnavo vseh tveganj za finančne interese EU.

⁴⁷ Sodba z dne 16. februarja 2022, *Madžarska proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije*, C-156/21, EU:C:2022:97, in sodba z dne 16. februarja 2022, *Republika Poljska proti Evropskemu parlamentu in Svetu Evropske unije*, C-157/21, EU:C:2022:98.

⁴⁸ Uvodna izjava 18 in člen 5(3) uredbe o pogojenosti.

Svet je izvedbeni sklep o začasni ustavitvi 55 % sredstev EU za tri kohezijske programe sprejel v zakonskem roku

80 Komisija je 18. septembra 2022 po zaključku svoje ocene Svetu predložila predlog izvedbenega sklepa. Predlagala je začasno ustavitev 65 % obveznosti za tri programe kohezijske politike⁴⁹ ter prepoved sklepanja pravnih obveznosti s skladi javnega interesa in subjekti, ki jih ti vzdržujejo.

81 Svet je 15. decembra 2022 ob sprejetju ukrepov sklenil začasno ustaviti 55 % (in ne 65 %) proračunskih obveznosti za te tri programe, za katere se šteje, da je pri njih največ kršitev načel pravne države. To ustreza približno 6,4 milijarde EUR, kar je 1,2 milijarde EUR manj, kot je prvotno predlagala Komisija.

82 Predlog Komisije za izvedbeni sklep Sveta ter zadevna sprememba Sveta in njegovo sprejetje končnega sklepa so bili izvedeni v zakonskih rokih, določenih v uredbi o pogojenosti, in sicer 5 do 9 mesecev po tem, ko je bilo poslano uradno obvestilo iz člena 6(1) (glej tudi *Prilogo II*).

83 Pri tem Sodišče ugotavlja, da je Evropski parlament izrazil, da „obžaluje pomanjkanje informacij, ki so Parlamentu na voljo glede ocene Komisije o skladnosti madžarskih organov z mejniki in pogoji“, ter Komisijo opozoril na „njene pravne obveznosti iz člena 25(2) uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter člena 8 uredbe o pogojenosti s pravno državo“⁵⁰.

⁴⁹ Razširjeni operativni program za okolje in energijsko učinkovitost, razširjeni operativni program za integrirani promet, razširjen operativni program za teritorialni razvoj in razvoj naselij.

⁵⁰ Evropski parlament, [resolucija z dne 1. junija 2023](#), točka 14.

Uspešnost proračunskih in popravnih ukrepov je sicer mogoče oceniti šele pozneje, vendar s tem povezana tveganja ostajajo

84 Sodišče je preučilo, ali je Komisija sprejela vse potrebne ukrepe, da bi lahko ocenila, ali bodo proračunski in popravni ukrepi, ki jih morajo sprejeti države članice, sčasoma uspešno zaščitili finančne interese EU pred ugotovljenimi kršitvami načel pravne države.

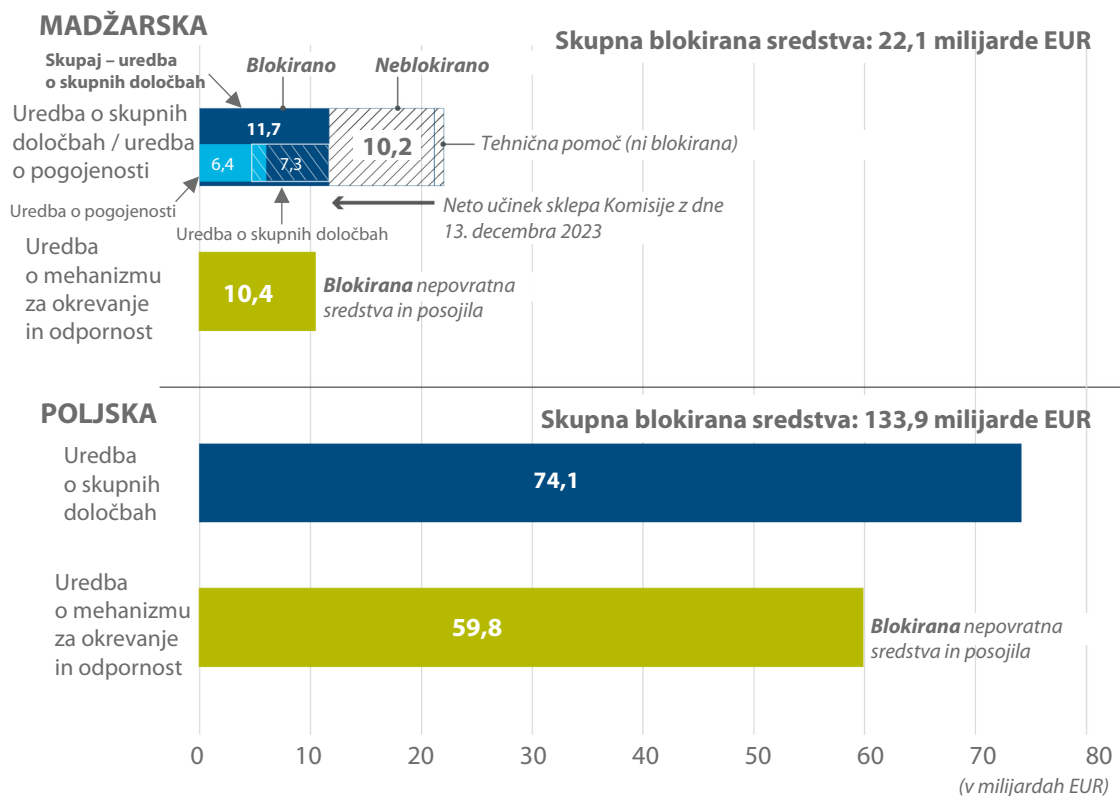
Kratkoročno so proračunske posledice nespoštovanja načel pravne države omejene

85 Do konca decembra 2023 so proračunski ukrepi v okviru dveh ali treh instrumentov, zajetih v to revizijo, vplivali na dve državi članici v vzorcu Sodišča, in sicer na Madžarsko in Poljsko, s potencialnim učinkom v višini približno 22 milijard EUR oziroma 134 milijard EUR. Glej [slika 3](#).

86 Za Madžarsko je pri znesku upoštevan sklep Komisije z dne 13. decembra 2023 o tem, da je Madžarska izpolnila horizontalne omogočitvene pogoje v zvezi z neodvisnostjo sodstva iz Listine o temeljnih pravicah⁵¹. Po navedbah Komisije lahko Madžarska na podlagi tega sklepa začne vlagati zahteve za povračila v višini do približno 10,2 milijarde EUR (vključno s tehnično pomočjo, na katero omogočitveni pogoji ne vplivajo, kar je do sredine decembra pomenilo manj kot 0,5 milijarde EUR). Ker je bilo revizijsko delo Sodišča na terenu zaključeno pred tem datumom, je bil ta sklep upoštevan, vendar ni bil revidiran.

⁵¹ Glej [sporočilo za javnost Evropske komisije z dne 13. decembra 2023](#): Komisija meni, da je Madžarska z reformo pravosodja odpravila pomanjkljivosti v zvezi z neodvisnostjo sodstva, vendar ohranja ukrepe v zvezi s pogojenostjo za zaščito proračuna.

Slika 3 – Prihodnja povračila in obveznosti, ki so blokirani s sedanjimi ukrepi v okviru uredbe o pogojenosti, uredbe o skupnih določbah ter uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost

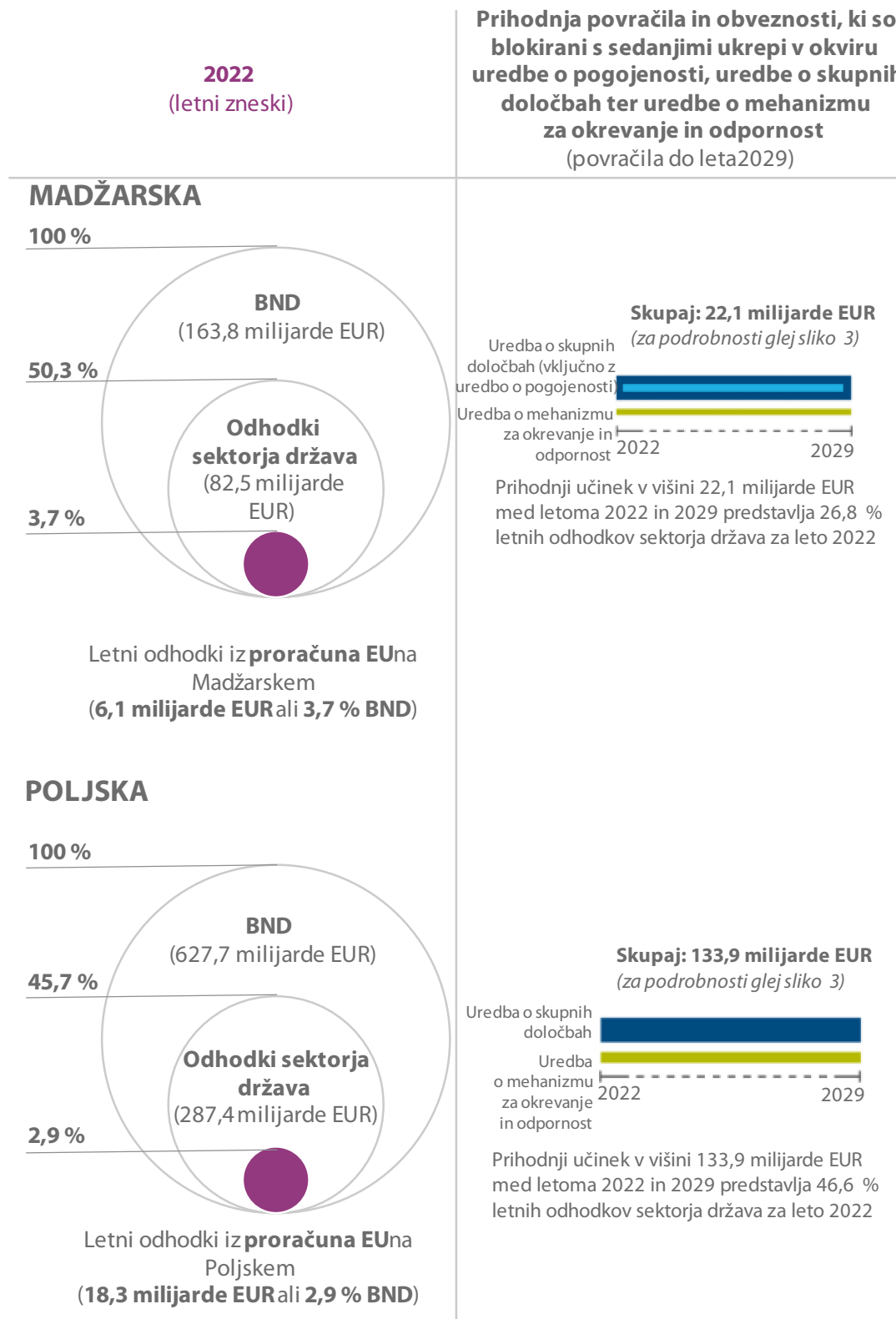


Opomba: Za Madžarsko je od 6,4 milijarde EUR, začasno ustavljenih v skladu z uredbo o pogojenosti, vzporedno blokirano še približno 2,0 milijarde EUR za povračila v skladu z omogočitvenimi pogoji iz uredbe o skupnih določbah. Zato bi se, če bi bili izpolnjeni popravni ukrepi Madžarske, opredeljeni v uredbi o pogojenosti, ne pa tudi omogočitveni pogoji iz uredbe o skupnih določbah, sprostito le 4,4 milijarde EUR.

Vir: analiza Sodišča na podlagi podatkov Komisije (iz decembra 2023).

87 Navedeni zneski predstavljajo učinek sedanjih ukrepov na prihodnja plačila in obveznosti ter so bili določeni na podlagi načrtov za okrevanje in odpornost ter programov kohezijske politike, sprejetih do konca decembra 2023, in ob predpostavki, da bodo veljali do konca desetletja. Ti prihodnji učinki do konca desetletja ustrezajo približno 27 % letnih odhodkov sektorja država na Madžarskem za leto 2022 in približno 47 % na Poljskem. Na [sliki 4](#) so ti prihodnji zneski za obe državi članici prikazani v razmerju do bruto nacionalnega dohodka (BND), odhodkov sektorja država in proračunskimi odhodki EU.

Slika 4 – Relativni obseg sedanjih ukrepov v okviru uredbe o pogojenosti, uredbe o skupnih določbah in uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost



Vir: analiza Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov Komisije (iz decembra 2022) in Eurostata (iz oktobra 2023) Letni proračun EU zajema odhodke EU v zadevnih državah članicah v zvezi s programi večletnega finančnega okvira v letu 2022.

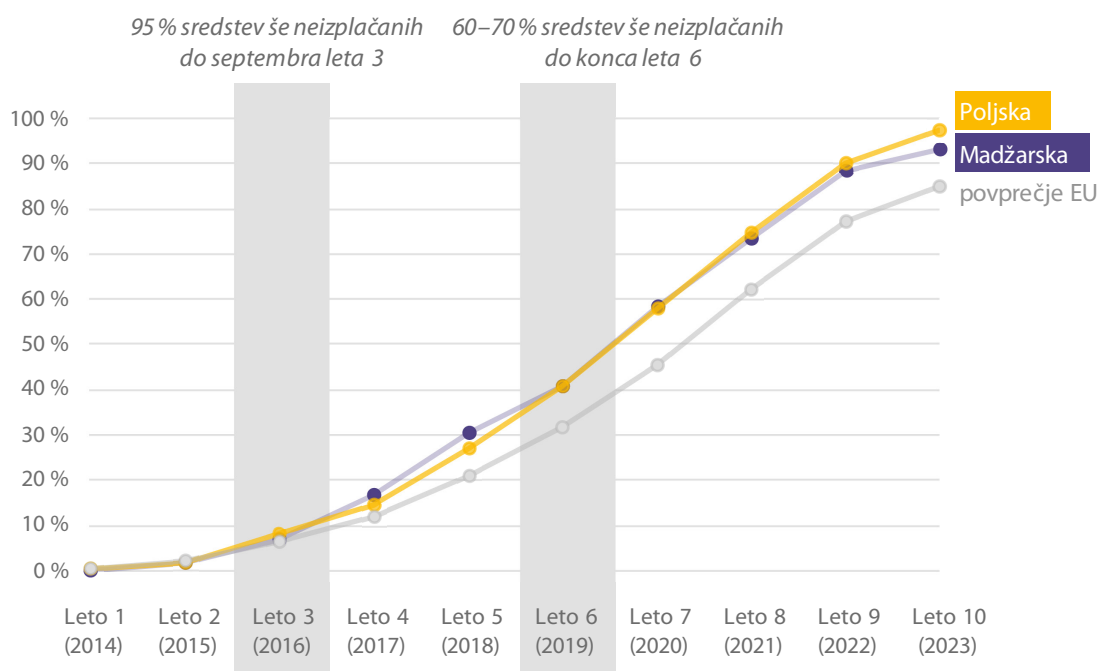
88 Kratkoročno pa so dejanske neposredne proračunske posledice za Madžarsko in Poljsko veliko bolj omejene, kot bi bilo mogoče sklepati na podlagi teh števil:

- o prvič, proračunski ukrepi ne vplivajo na predplačila. Madžarska in Poljska sta za svoje programe v okviru uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 prejeli predplačila v višini 0,5 milijarde EUR oziroma 1,7 milijarde EUR. Poleg tega je Madžarska v skladu z najnovejšimi programi mehanizma za okrevanje in odpornost, sprejetimi leta 2023, upravičena do predplačila v višini 0,9 milijarde EUR, Poljska pa do predplačila v višini 5,1 milijarde EUR. Del teh predplačil bo morda treba izterjati,
- o drugič, večina teh zneskov se nanaša le na prihodnja plačila, tj. plačila, ki tudi v običajnih okoliščinah brez proračunskih ukrepov še ne bi bila izvršena. Poljska do sredine decembra 2023 še ni predložila nobenega zahtevka za plačila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ali za povračilo odhodkov za kohezijo. Madžarska je vložila zahtevke za plačilo v okviru uredbe o skupnih določbah v skupnem znesku 0,3 milijarde EUR. Neposredno ni mogoče ugotoviti, ali bi bili brez proračunskih ukrepov predloženi dodatni zahtevki za plačilo. Poleg tega večina teh prihodnjih plačil, tudi če bi bila sproščena, ne bi bila izvršena v bližnji prihodnosti, temveč do konca desetletja (večletni finančni okvir) ali leta 2026 (mehanizem za okrevanje in odpornost).

89 Kar zadeva večletni finančni okvir, države članice v prvih nekaj letih obdobja večletnega finančnega okvira običajno pošljejo malo zahtevkov za plačila, bistven delež kohezijskih plačil pa se izvrši proti koncu obdobja upravičenosti. Kar zadeva uredbo o skupnih določbah, pa je slika taka:

- o kot je ponazorjeno na [sliki 5](#), sta Madžarska in Poljska do septembra 2016, tj. v isti fazi v obdobju večletnega finančnega okvira 2014–2020, prejeli približno 5 % svojih skupnih dodeljenih sredstev, kar je v skladu s povprečjem EU. Do konca šestega leta tega obdobja sta prejeli približno 40 % svojih dodeljenih sredstev, povprečje EU pa je bilo 30 %,
- o stopnja doslej izvršenih plačil za večletni finančni okvir za obdobje 2021–2027 je še nižja. Za tri glavne kohezijske sklade (Kohezijski sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad plus) je povprečna stopnja plačil za 27 držav članic EU konec septembra 2023 znašala 2,6 % njihovih skupnih dodeljenih sredstev za obdobje 2021–2027.

Slika 5 – Stopnja plačil za obdobje 2014–2020 (Kohezijski sklad, ESRR, ESS)



Vir: analiza Evropskega računskega sodišča na podlagi podatkov Komisije.

90 Kar zadeva mehanizem za okrevanje in odpornost, sta bili Madžarska in Poljska na podlagi njunega prvotnega okvirnega načrtovanja do konca drugega četrletja leta 2023 upravičeni do 0,8 milijarde EUR oziroma 8,8 milijarde EUR. Vendar je to optimistični scenarij, ki temelji na predpostavki, da bosta državi članici pravočasno dosegli vse svoje mejnike in cilje. V praksi je do konca junija 2023 le pet držav članic prejelo več kot 25 % svojih dodeljenih sredstev iz mehanizma za okrevanje in odpornost, sedem držav članic pa sploh ni prejelo nobenih plačil, čeprav zanje ne veljajo nobeni glavni ključni mejniki v zvezi s pravno državo.

Tveganj za finančne interese EU ni mogoče odpraviti, tudi če se uporablja uredba o pogojenosti

91 Kar zadeva zaščitne ukrepe v okviru uredbe o pogojenosti, sprejete proti Madžarski, bo mogoče obseg, v katerem bodo proračunski ukrepi, ki jih je predlagala Komisija, in popravni ukrepi, ki jih je predlagala Madžarska, dejansko trajno uspešni, oceniti šele pozneje:

- o prvič, sklep Sveta ne zajema vseh področij, saj je osredotočen na tri kohezijske programe (ki pomenijo 55 % obveznosti), pri katerih obstaja največje tveganje kršitev načel pravne države v zvezi z javnimi naročili. Vendar lahko to tveganje načeloma vpliva na vse javne razpise v okviru vseh programov. Zato kljub tem ukrepom obstaja tveganje, da bi na preostalih 45 % obveznosti v okviru zadevnih treh programov ali drugih sredstev EU (na primer iz drugih kohezijskih programov ali skupne kmetijske politike) lahko vplivale podobne težave,
- o drugič, še vedno obstaja tveganje, da se bo uredba o pogojenosti uporabljala zgolj formalno in ne tako, da se bodo razmere v praksi dejansko spremenile. Če država članica formalno izpolnjuje zahteve iz ukrepov, dogovorjenih s Svetom in Komisijo, za odpravo slabosti, povezanih s pravno državo, to nujno ne pomeni, da bo prišlo do uspešnega in trajnega izboljšanja. Ustanovitev organa za integriteto (glej *Prilogo V*) na primer sama po sebi ne zagotavlja samodejno uspešnega boja proti korupciji v zadevni državi članici. To je mogoče doseči le z uspešnim in trajnim delovanjem tega organa skozi čas. Poleg tega obstaja tveganje, da bi država članica razveljavila popravne ukrepe, ki jih je izvedla, ko bodo proračunski ukrepi odpravljeni. To tveganje je ugotovil tudi Evropski parlament⁵². To pomeni, da je treba dogovorjene in izvedene ukrepe dolgoročno spremljati, da se prepreči, da bi bili pozneje ogroženi ali razveljavljeni,
- o tretjič, obstaja tveganje, da bodo prihodnje odločitve o sprostitvi sredstev EU države članice sprejete na podlagi doseganja mejnikov, ki so bili določeni leto ali več prej, čeprav so se drugi vidiki pravne države v tej državi od takrat poslabšali, kar pomeni dodatna tveganja za finančne interese EU. Komisija bo morala spremljati uspešno in trajno izvajanje dogovorjenih ukrepov.

⁵² Glej [resolucijo Evropskega parlamenta z dne 1. junija 2023](#), točka 19.

92 Ta tveganja so še toliko pomembnejša, saj je lahko sredstva lažje sprostiti, kot pa jih blokirati (ali ponovno blokirati). Take odločitve morajo temeljiti na tehnični in pravni analizi, vendar je treba upoštevati tudi širše vidike. V zvezi s tem Sodišče ugotavlja, da bi se lahko odločitve o odpravi proračunskih ukrepov, za katere je potrebna kvalificirana večina, obravnavale hkrati z drugimi odločitvami, za katere je potrebno soglasje. Sem spadajo ključne odločitve, na primer o predlogu Komisije za pregled proračuna EU, da se zagotovi, da bo ta do leta 2027 še naprej ustrezal svojemu namenu, ali o njenem predlogu za vzpostavitev instrumenta za Ukrajino.

V okviru uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah še vedno obstajajo posebna tveganja v zvezi s pogoji za plačila

93 V času revizije Sodišča sta bila doseganje mejnikov, povezanih s pravno državo, v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost in izpolnjevanje horizontalnih omogočitvenih pogojev v okviru uredbe o skupnih določbah še vedno v teku. Obseg revizije Sodišča ni vključeval ocene uspešnosti teh mejnikov in pogojev.

94 Kljub temu Sodišče meni, da v okviru uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah še vedno obstajajo nekatera tveganja, povezana s pogoji za plačila in morebitna retroaktivna plačila:

- Ker bi bili lahko ukrepi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost upravičeni do financiranja EU od 1. februarja 2020, kar vključuje obdobje, v katerem ta tveganja še niso bila obravnavana, mora Komisija pri preverjanju, v kolikšni meri izpolnjevanje mejnikov (in tudi glavnih ključnih mejnikov), povezanih s pravno državo, zagotavlja, da v zvezi z izplačili iz mehanizma za okrevanje in odpornost za zadovoljivo izpolnjevanje mejnikov ni bilo kršitev načel pravne države.
- Kar zadeva sklade kohezijske politike v okviru uredbe o skupnih določbah, so odhodki upravičeni tudi retroaktivno, tudi za obdobja, v katerih države članice še niso izpolnjevale horizontalnega omogočitvenega pogoja o uspešni uporabi in izvajanju Listine o temeljnih pravicah. To pomeni, da bi odhodki, nastali v teh obdobjih, postali upravičeni do povračila, ko bi se štelo, da je izpolnjen horizontalni omogočitveni pogoj. Zato bo morala Komisija v primeru Madžarske in Poljske še naprej zagotavljati, da je bila v zvezi z odhodki, prijavljenimi retroaktivno, v času, ko so nastali, Listina o temeljnih pravicah upoštevana.

95 Tako kot v primeru uredbe o pogojenosti Sodišče ugotavlja, da formalno izpolnjevanje katere koli od teh zahtev samo po sebi ne pomeni nujno uspešnega in trajnega zmanjšanja tveganj za finančne interese EU v praksi. Na primer, dosega mejnika ob začetku veljavnosti reforme pravosodja (Poljska)⁵³ sama po sebi ne zagotavlja, da bo načrtovani učinek reforme dosežen. Take učinke je mogoče oceniti šele pozneje, med drugim z naknadnim revizijskim delom in prihodnjimi vrednotenji.

Komisija še ni začela vrednotenja uredbe o pogojenosti, ki naj bi bilo končano do januarja 2024

96 Komisija mora januarja 2024⁵⁴ Evropskemu parlamentu in Svetu poročati o uporabi uredbe o pogojenosti, splošni učinkovitosti postopka, določenega v tej uredbi, učinkovitosti sprejetih ukrepov in komplementarnosti uredbe o pogojenosti z drugimi instrumenti. Do konca revizijskega dela Sodišča na terenu še ni pripravila smernic o tem, kako je treba te štiri elemente oceniti, in še ni začela pripravljalnega dela za to vrednotenje.

97 To poročilo se pripravi samo enkrat. Komisiji zato po letu 2024 ne bo izrecno treba poročati Svetu in Evropskemu parlamentu o ukrepih, sprejetih za obravnavanje kršitev načel pravne države v državah članicah v skladu z uredbo o pogojenosti ali na podlagi določb za posamezne sklade.

⁵³ Zadeva T-531/22.

⁵⁴ Člen 9 in uvodna izjava 28 uredbe o pogojenosti.

Zaključki in priporočila

98 Uredba o pogojenosti skupaj z ustreznimi določbami uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah zagotavlja Komisiji koristen dodaten sklop orodij za zaščito finančnih interesov EU in zagotavljanje dobrega finančnega poslovanja sredstev EU. Vendar nekateri vidiki njene zasnove pomenijo tveganje, da se ta ne bo uspešno uporabljala. Omejitev dostopa države članice do sredstev EU namreč lahko na primer začasno ovira doseganje ciljev politike EU, kar pa bi bila kratkoročna posledica procesa, namenjenega krepitvi pravne države. Na koncu so države članice odgovorne za to, da se s spoštovanjem načel pravne države in izpolnjevanjem svojih pravnih obveznosti izognejo takšnim pomanjkljivostim. Zaščitnih orodij, enakovrednih tistim iz mehanizma za okrevanje in odpornost ali uredbe o skupnih določbah, pa nimajo vsi večji programi porabe EU, na primer skupna kmetijska politika. Glej odstavke **26–33**.

99 V zvezi z edinim primerom od začetka veljavnosti uredbe o pogojenosti januarja 2021, v katerem je Komisija predlagala ustrezne ukrepe (Madžarska), je Sodišče ugotovilo, da je to storila na podlagi poštene ocene, skladno z uredbo in pri tem upoštevala komplementarnost z drugimi orodji za zaščito v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter kohezijske politike. Vendar je Sodišče odkrilo tudi več področij, na katerih bi morala Komisija svoje delo še izboljšati, da bi zagotovila dosledno uporabo okvira pravne države in popolno zaščito finančnih interesov EU.

100 Komisija je na začetku leta 2021 sprejela ukrepe za izvajanje uredbe o pogojenosti. Ob koncu revizijskega dela Sodišča na terenu je ta proces še potekal. Doslej izdane smernice za izvajanje so koristen korak k objektivni, nepristranski in pravični uporabi uredbe v vseh 27 državah članicah. Vendar v njih ni pojasnil za nekatera ključna vprašanja, na primer kaj je dovolj neposredna povezava med kršitvami načel pravne države in finančnimi interesi EU, kako uporabljati uredbo o pogojenosti za zaščito vseh lastnih sredstev EU ter kako oceniti uspešnost proračunskih in popravilnih ukrepov. Poleg tega Komisija še ni vzpostavila delujočega informacijskega sistema vodenja zadev, ki je potreben za dosledno in transparentno obravnavanje kršitev načel pravne države. Zagotovila je sicer potrebne uslužbenke za doslej predložene primere, vendar še ni zagotovila človeških virov, potrebnih za dosledno in uspešno uporabo uredbe za vse države članice. Glej odstavke **34–43**.

101 Revizija Sodišča je pokazala, da Komisija za ugotavljanje kršitev načel pravne države in ocenjevanje njihovega morebitnega učinka na finančne interese EU uporablja „večstopenjski“ pristop. Komisija je vzpostavila postopke za ugotavljanje morebitnih kršitev načel pravne države. Vendar njena ocena morebitnega učinka in potrebe po nadaljnjem ukrepanju ni bila sistematično dokumentirana. Sodišče ni pridobilo dokazov, da je Komisija svoje odločitve sprejela na podlagi sistematične analize tveganja ob upoštevanju vnaprej določenih meril. Zato Sodišče meni, da Komisija ne more transparentno dokazati, da so finančni interesi EU v vseh državah članicah ustrezno zaščiteni. Glej odstavke [44–57](#).

102 Edini primer, v katerem je Komisija uporabila vse tri instrumente skupaj, se je nanašal na Madžarsko, Sodišče pa je ugotovilo, da je bila uporaba instrumentov dobro usklajena. Za Bolgarijo in Romunijo je bil septembra 2023 ukinjen mehanizem za sodelovanje in preverjanje. Vendar je bilo treba izvajanje nedokončanih reform iz tega mehanizma nadaljevati v okviru novih instrumentov. Kar zadeva mehanizem za okrevanje in odpornost, razpoložljiva dokumentacija ne zadostuje za utemeljitev, ali je bila odločitev o uporabi glavnih ključnih mejnikov (ki blokirajo vsa plačila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost, dokler ti mejniki niso doseženi) ali običajnih mejnikov (ki sprožijo določena plačila, ko so doseženi) ustrezna. Za vse druge države članice, razen Madžarske, Sodišče ni moglo preveriti razlogov Komisije za odločitev o tem, da ne bo uporabila uredbe o pogojenosti za zaščito finančnih interesov EU. Glej odstavke [59–74](#).

103 Komisija je do konca decembra 2023 ukrepe v okviru uredbe o pogojenosti predlagala samo za eno državo članico, tj. za Madžarsko. Analiza Sodišča je pokazala, da je ta predlog v skladu z uredbo o pogojenosti in da temelji na pošteni oceni. Odločitev o tem, ali naj bi Komisija predlagala več proračunskih ukrepov, spada v njeno diskrecijsko pravico. Na koncu je Svet začasno ustavil financiranje EU v skupni vrednosti 6,4 milijarde EUR, kar je 1,2 milijarde EUR manj, kot je prvotno predlagala Komisija. Glej odstavke [75–83](#).

104 Na splošno so proračunski ukrepi v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah vplivali na dve državi članici v vzorcu Sodišča, in sicer na Madžarsko in Poljsko, s potencialnim učinkom v višini približno 22 milijard EUR oziroma 134 milijard EUR. Za Madžarsko je pri znesku upoštevan sklep z dne 13. decembra 2023 o sprostitvi približno 10 milijard EUR, ker je Komisija menila, da je Madžarska izpolnila horizontalne omogočitvene pogoje v zvezi z neodvisnostjo sodstva iz Listine o temeljnih pravicah. Ker je bilo revizijsko delo Sodišča na terenu zaključeno pred tem datumom, je bil ta sklep upoštevan, vendar ni bil revidiran. Vendar sta se ta zneska večinoma nanašala na plačila, ki bi morda zapadla šele v

prihodnosti, kar pomeni, da so bile kratkoročne proračunske posledice veliko bolj omejene.

105 Čeprav je uspešnost proračunskih in popravnih ukrepov skozi čas mogoče oceniti šele pozneje, je Sodišče odkrilo številna tveganja, ki bi lahko precej ogrozila njihovo uspešnost. Zlasti je ugotovilo, da to, da država članica formalno izpolnjuje zahteve popravnih ukrepov, ne pomeni nujno uspešnih in trajnih izboljšav v praksi, ki presegajo zgolj formalno izpolnitev zahtev. Obstajajo tudi tveganja, da bi bili popravni ukrepi pozneje razveljavljeni ali da bi hkrati prišlo do poslabšanja drugih vidikov pravne države. Ta tveganja so še toliko pomembnejša, saj je lahko lažje sprejeti odločitev o sprostitev sredstev kot o njihovem blokiranju. Take odločitve morajo temeljiti na tehnični analizi, vendar je treba upoštevati tudi širše vidike. Sodišče ugotavlja tudi, da so obveznosti Komisije, da poroča o uspešnosti uredbe o pogojenosti, omejene. Glej odstavke [84–97](#).

106 V zvezi s tem Sodišče daje naslednja priporočila.

Priporočilo 1 – Zagotoviti potrebne upravne zmogljivosti za izvajanje uredbe o pogojenosti

Komisija naj:

- (a) oceni človeške vire, potrebne za dosledno in uspešno uporabo uredbe o pogojenosti v vseh državah članicah;
- (b) dokonča razvoj lastnega informacijskega sistema vodenja zadev za upravljanje in dokumentiranje poteka dela za sprejete odločitve in ukrepe;
- (c) na podlagi izkušenj z izvajanjem uredbe pregleda in konsolidira svoje smernice ter pojasni težave, ki jih je Sodišče odkrilo med revizijo: kaj je dovolj neposredna povezava med kršitvami načel pravne države in finančnimi interesi EU, kako uporabljati uredbo o pogojenosti za zaščito lastnih sredstev EU ter kako oceniti uspešnost proračunskih in popravnih ukrepov.

**Ciljni rok za izvedbo: za (a) in (b): leto 2024,
za (c): čim prej, najpozneje pa do leta 2027 (priprava novega večletnega finančnega okvira).**

Priporočilo 2 – Za vse države članice sistematično ugotavljati, ocenjevati in dokumentirati, kako so bile težave v zvezi s pravno državo obravnavane v okviru uredbe o pogojenosti

Da bi Komisija transparentno dokazala, da so finančni interesi EU ustrezno zaščiteni v vseh državah članicah, naj sistematično, za vse države članice in na podlagi jasnih meril oceni in dokumentira, ali ugotovljene težave pomenijo kršitve načel pravne države, pa tudi morebitni vpliv na finančne interese EU.

Ciljni rok za izvedbo: leto 2024.

Priporočilo 3 – Spremljati učinek ukrepov v zvezi s pravno državo

Komisija naj spremlja ukrepe v zvezi s pravno državo, sprejete v okviru uredbe o pogojenosti, uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah (kot so zaščita finančnih interesov EU, izboljšanje na področju pravne države, učinek na cilje politike EU in upravičence), ter tako zagotovi, da so ti izvedeni uspešno in trajno.

Za odhodke pred dosegom mejnikov iz mehanizma za okrevanje in odpornost ali uvedbo blažilnih ukrepov za izpolnitev horizontalnih omogočitvenih pogojev v okviru uredbe o skupnih določbah naj Komisija pridobi razumno zagotovilo, da v zvezi s temi odhodki (v okviru kohezijske politike) ali zadovoljivim doseganjem mejnikov ali ciljev (v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost) v času, ko so nastali, ni bilo kršitev načel pravne države.

Ciljni rok za izvedbo: vsako leto do konca obdobja upravičenosti.

Priporočilo 4 – Vse prihodnje predloge za odpravo proračunskih ukrepov pripraviti na podlagi trdnih dokazov

Glede na ugotovljene težave v zvezi z zaključevanjem mehanizma za sodelovanje in preverjanje ter specifična tveganja za uspešnost popravilnih ukrepov, ki jih je odkrilo Sodišče, naj Komisija vse prihodnje predloge za odpravo proračunskih ukrepov (uredba o pogojenosti, horizontalni omogočitveni pogoji v okviru uredbe o skupnih določbah ali glavni ključni mejniki v okviru mehanizma za okrepanje in odpornost) pripravi na podlagi zanesljivih, celovitih in posodobljenih informacij. Ta odločitev naj bo dobro dokumentirana.

Ciljni rok za izvedbo: vsako leto do konca obdobja upravičenosti.

Priporočilo 5 – Vsako leto poročati o uspešnosti ukrepov, sprejetih na podlagi kršitev načel pravne države

Komisija naj po prvem poročilu januarja 2024 vsako leto poroča o uporabi različnih orodij, ki so na voljo za obravnavanje tveganj za finančne interese EU, in o uspešnosti ukrepov, sprejetih proti kršitvam načel pravne države v državah članicah. To poročanje bi lahko bilo povezano z letnim poročilom o stanju pravne države, vendar ne bi smelo biti del tega poročila.

Ciljni rok za izvedbo: vsako leto od leta 2025.

Priporočilo 6 – Pri pripravi prihodnjih zakonodajnih predlogov izboljšati okvir pravne države, da se okrepi zaščita finančnih interesov EU

Komisija naj nadalje oceni morebitne pomanjkljivosti, ki bi lahko ogrožale uspešnost okvira pravne države. Pri tej oceni naj upošteva tveganja, opredeljena v tem poročilu (kot so morebitni učinek začasnih ustavitvev plačil na doseganje specifičnih ciljev politike EU in horizontalni omogočitveni pogoji v zvezi z Listino o temeljnih pravicah v okviru uredbe o skupnih določbah, ki ne zajemajo drugih ustreznih delov proračuna), in izkušnje, ki bodo pridobljene v prihodnjih letih. Komisija naj pri pripravi regulativnega okvira za obdobje po letu 2027 na podlagi kakršnih koli težav, ki bodo do takrat ugotovljene, predlaga dodatne zaščitne ukrepe.

Ciljni rok za izvedbo: najpozneje pa do leta 2027 (priprava novega večletnega finančnega okvira).

To poročilo je sprejel senat II, ki ga vodi članica Sodišča Annemie Turtelboom, v Luxembourggu na zasedanju 10. januarja 2024.

Za Evropsko računsko sodišče

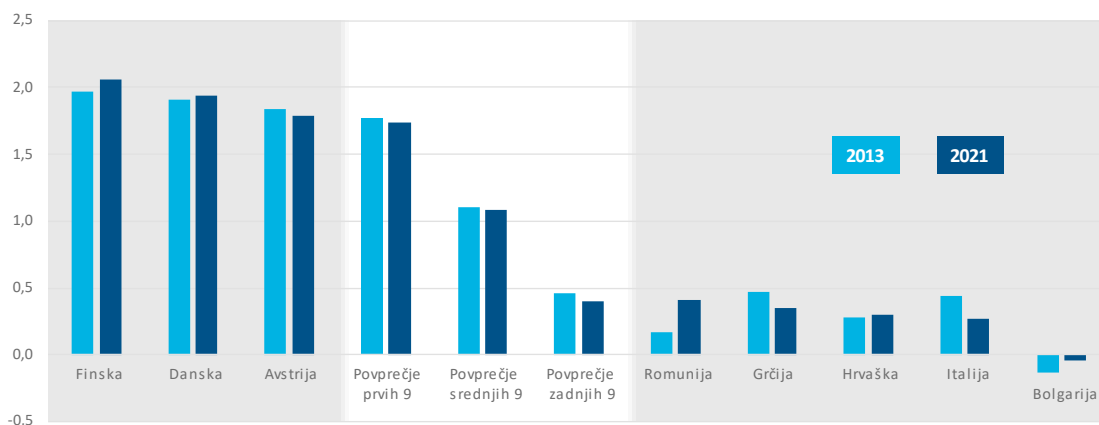
Tony Murphy
predsednik

Priloge

Priloga I – Primeri orodij, ki jih Svetovna banka in organizacija World Justice Project uporabljata za spremljanje stanja pravne države

Indeks pravne države, ki ga uporablja Svetovna banka, je – podobno kot indeks obvladovanja korupcije – del njenih svetovnih kazalnikov upravljanja, s katerimi se merijo različne razsežnosti uspešnosti upravljanja. Vključuje več kazalnikov za merjenje, v kolikšni meri akterji zaupajo družbenim pravilom in jih spoštujejo. Ta pravila vključujejo dojemanje pojavnosti kriminala, učinkovitost in predvidljivost sodstva ter izvršljivost pogodb.

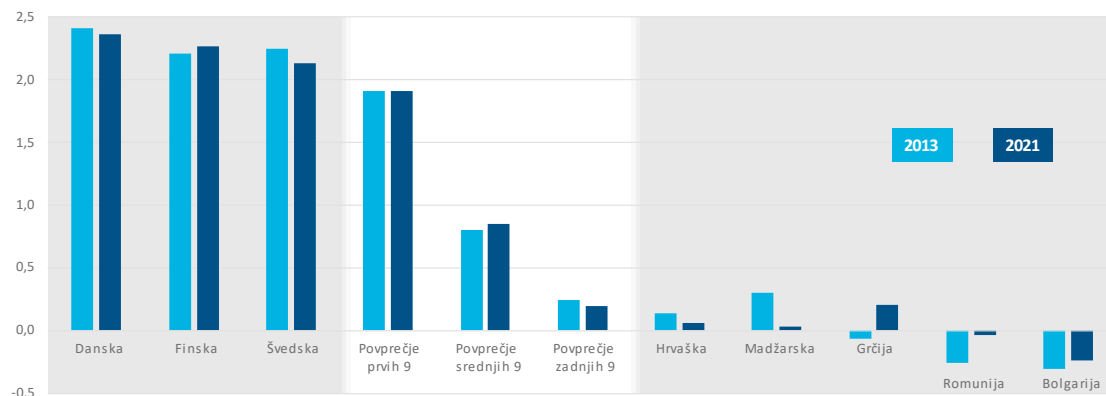
Svetovna banka – indeks pravne države v okviru svetovnih kazalnikov upravljanja (najmanjša vrednost je –2,5, najvišja pa +2,5)



Vir: Svetovna banka, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

Med zadevna merila spada tudi indeks obvladovanja korupcije Svetovne banke, ki zajema dojemanje obsega, v katerem se javna pooblastila izvršujejo v zasebno korist, vključno z manjšimi in velikimi oblikami korupcije, ter za zajetje države s strani elit in zasebnih interesov.

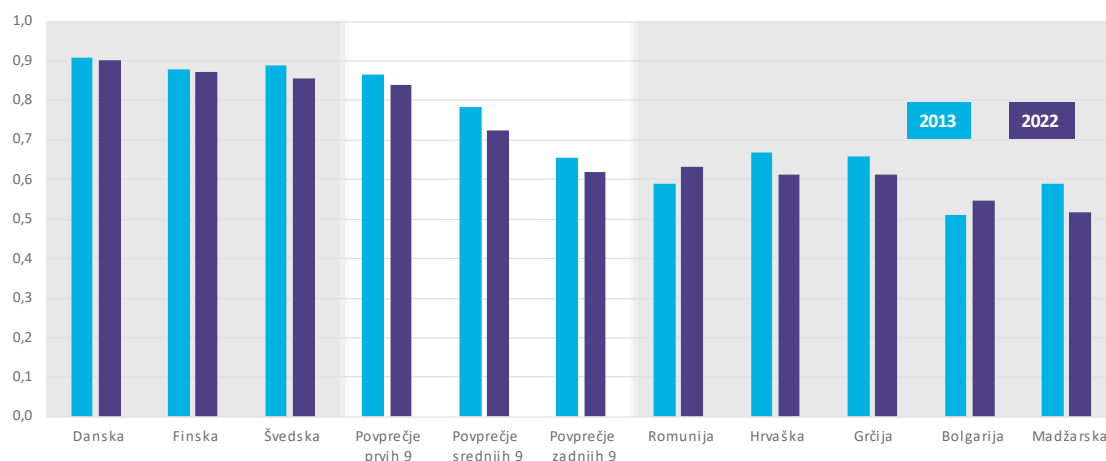
Svetovna banka – indeks korupcije v okviru svetovnih kazalnikov upravljanja za obdobje 2013–2021 (najnižja vrednost je –2,5, najvišja pa +2,5)



Vir: Svetovna banka, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

Z **indeksom pravne države, ki ga uporablja organizacija World Justice Project**, se meri stanje pravne države na podlagi izkušenj in dojemanja širše javnosti ter domačih pravnih strokovnjakov in strokovnjakov s celega sveta. Uspešnost države se meri s 44 kazalniki, ki zajemajo najrazličnejša področja, kot so civilno in kazensko pravosodje, temeljne pravice, omejitve vladnih pristojnosti, izvrševanje predpisov in odsotnost korupcije.

World Justice Project – indeks pravne države za obdobje 2013–2022 (najnižja vrednost je 0,0, najvišja pa 1,0)



Vir: World Justice Project, <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/current-historical-data>.

Priloga II – Ključni koraki pri uporabi uredbe o pogojenosti

| Koraki/roki | | |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| Člena 3 in 4 | (1) Komisija ugotovi kršitve načel pravne države. | |
| | (2) Komisija oceni, ali ugotovljene kršitve načel pravne države dovolj neposredno vplivajo na dobro finančno poslovanje proračuna EU ali finančne interese EU ali pomenijo dovolj neposredno resno tveganje, ki vpliva na dobro finančno poslovanje proračuna EU ali zaščito finančnih interesov EU. | |
| Člena 5 in 6 | (3) Komisija pošlje državi članici pisno uradno obvestilo. | |
| | (4) Država članica odgovori na uradno obvestilo, pri čemer lahko tudi predlaga popravne ukrepe. | 1–3 mesece |
| | (5) Komisija analizira odgovor države članice. | 1 mesec |
| | (6) Komisija po potrebi oceni sorazmernost proračunskih ukrepov v skladu s členoma 5 in 6. | |
| | (7) Komisija po potrebi obvesti državo članico o ugotovitvah in predvidenih proračunskih ukrepih. | |
| | (8) Država članica odgovori na analizo Komisije in predvidene proračunske ukrepe. | 1 mesec |
| | (9) Komisija po potrebi Svetu predlaga zaščitne ukrepe. | 1 mesec |
| | (10) Svet sprejme/spremeni predlog Komisije. | 1–3 mesece |
| Člen 7 | (11) Država članica obvesti Komisijo, da pogoji za uporabo uredbe o pogojenosti niso več izpolnjeni, in zahteva odpravo proračunskih ukrepov. | |
| | (12) Komisija izvede oceno in po potrebi predlaga odpravo ali prilagoditev proračunskih ukrepov, in sicer najpozneje eno leto po njihovem sprejetju. | |
| | (13) Svet sprejel sklep o odpravi ukrepov. | |

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Priloga III – Merila v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje ter ustrezni mejniki v načrtih Bolgarije in Romunije za okrevanje in odpornost

V prvem stolpcu spodnje tabele so navedena merila v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje za Bolgarijo, kakor so bila sprejeta v Odločbi Komisije [2006/929/ES](#). Drugi stolpec vsebuje okvirni seznam mejnikov in ciljev v okviru načrta za okrevanje in odpornost za Bolgarijo, ki so po mnenju Sodišča pomembni za šest meril v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje.

Bolgarija

| | Merila v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje | Ustrezni mejniki in cilji v okviru načrta za okrevanje in odpornost |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Sprejeti ustavne spremembe, s katerimi bodo odstranjene vse dvoumnosti glede neodvisnosti in odgovornosti pravosodnega sistema. | C10.R2-219: Boj proti korupciji – izboljšanje vloge inšpektorata v vrhovnem sodnem svetu pri preprečevanju korupcije v sodstvu in boju proti njej (četrto četrletje 2022). |
| 2 | Zagotoviti bolj transparenten in učinkovit pravosodni postopek, tako da se sprejme in izvaja nov zakon o sodiščih ter nov zakonik o civilnem postopku. Poročati o vplivu teh novih zakonov ter kazenskega zakonika in zakona o upravnem postopku, predvsem v preiskovalnem postopku. | O spremljanju – objava štirih letnih analiz o uporabi pravil e-pravosodja iz zakonika o civilnem postopku in zakonika o kazenskem postopku ter 3.3.6. in 3.3.7. Struktura spremljanja in poročanja (MRS). |
| 3 | Nadaljevati reformo sodstva, da bi povečali strokovnost, odgovornost in učinkovitost. Oceniti vpliv te reforme in letno objavljati rezultate. | C10.R2-219: Boj proti korupciji – izboljšanje vloge inšpektorata v vrhovnem sodnem svetu pri preprečevanju korupcije v sodstvu in boju proti njej (četrto četrletje 2022). |

| | Merila v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje | Ustrezni mejniki in cilji v okviru načrta za okrevanje in odpornost |
|---|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 | Voditi in poročati o strokovnih, nestrankarskih preiskavah obtožb suma korupcije na visoki ravni. Poročati o notranjih preiskavah javnih institucij in o objavljanju prihodkov uradnikov na visokih položajih. | <p>C10.R2-218: Boj proti korupciji – začetek veljavnosti zakonodajnih sprememb za reformo komisije za boj proti korupciji in zaplembo nezakonitega premoženja (s tem povezana mejnika: 220, 221) (tretje četrletje 2022).</p> <p>C10.R2-221: Boj proti korupciji – začetek veljavnosti elektronske platforme in podpornih zakonodajnih sprememb za okrepitev protikorupcijskih organov in enot (drugo četrletje 2023).</p> <p>C10.R2-222: Boj proti korupciji – začetek veljavnosti zakonodajnih sprememb za zaščito učinkovitosti kazenskih postopkov ter izboljšanje odgovornosti in kazenske odgovornosti generalnega državnega tožilca (drugo četrletje 2023).</p> <p>C10.R2-223: Boj proti korupciji – začetek veljavnosti zakonodajnih ukrepov, ki urejajo dejavnosti lobiranja (četrto četrletje 2023).</p> |
| 5 | Sprejeti nadaljnje ukrepe za preprečevanje in boj proti korupciji, zlasti na mejah in lokalni upravi. | 226 – Letne analize izvajanja nacionalne strategije za preprečevanje korupcije in boj proti njej. |
| 6 | Izvajati strategijo za boj proti organiziranemu kriminalu, ki se osredotoča na huda kazniva dejanja, pranje denarja ter na sistematičen odvzem sredstev storilcem kaznivega dejanja. Poročati o novih in tekočih preiskavah ter o obtožbah in obsodbah na teh področjih. | <p>218 – Boj proti korupciji – začetek veljavnosti zakonodajnih sprememb za reformo komisije za boj proti korupciji in zaplembo nezakonitega premoženja (s tem povezana mejnika: 220, 221).</p> <p>238 – Akcijski načrt za ublažitev tveganj pranja denarja in financiranja terorizma, opredeljenih v nacionalni oceni tveganja (tretje četrletje 2021).</p> |

V prvem stolpcu spodnje tabele so navedena merila v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje za Romunijo, kakor so bila sprejeta v Odločbi Komisije [2006/928/ES](#). Drugi stolpec vsebuje okvirni seznam mejnikov in ciljev v okviru načrta za okrevanje in odpornost za Romunijo, ki so po mnenju Sodišča pomembni za šest meril v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje.

Romunija

| | Merila v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje | Ustrezni mejniki in cilji v okviru načrta za okrevanje in odpornost |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | Zagotoviti bolj transparenten in učinkovit pravosodni postopek predvsem tako, da se okrepi usposobljenost in odgovornost vrhovnega sodniškega sveta. Poročati in spremljati vpliv novega zakonika o civilnem postopku in novega kazenskega zakonika. | C14.R5-423: Začetek veljavnosti „pravosodnih zakonov“ (zakoni o statusu sodnikov, organizaciji sodstva, vrhovnem sodnem svetu) (drugo četrletje 2023). C14.R5-424: Sprememba kazenskega zakonika in zakonika o kazenskem postopku (četrto četrletje 2022). |
| 2 | Ustanoviti, kakor je predvideno, službo za integriteto, ki bo odgovorna za preverjanje premoženjskega stanja in potencialnih navzkrižij interesov, in za izdajanje zavezujočih sklepov na podlagi katerih se lahko sprejmejo odvračilne sankcije. | RO-C[C14]-R[R7.0]-M[431]: Ocena in posodobitev zakonodaje o okviru za integriteto – začetek veljavnosti prečiščenih zakonov o integriteti. |
| 3 | Utrjevati že dosežen napredek, nadaljevati z vodenjem strokovnih, nestranskih preiskav suma korupcije na visoki ravni. | C14.R5-426: Začetek veljavnosti vladnega sklepa o odobritvi nove nacionalne protikorupcijske strategije (četrto četrletje 2021). C14.R6-428: Dokončanje vsaj 70 % ukrepov, predvidenih v novi protikorupcijski strategiji (4. četrletje 2025). C14.R6-430: Začetek veljavnosti zakona o zaščiti žvižgačev (1. četrletje 2022). |

| | Merila v okviru mehanizma za sodelovanje in preverjanje | Ustrezni mejniki in cilji v okviru načrta za okrevanje in odpornost |
|---|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 | Sprejeti nadaljnje ukrepe za preprečevanje in boj proti korupciji, zlasti v lokalni upravi. | <p>Ukrep 426: Začetek veljavnosti vladnega sklepa o odobritvi nove nacionalne protikorupcijske strategije (četrto četrletje 2021).</p> <p>Cilj 428: Dokončanje vsaj 70 % ukrepov, predvidenih v novi protikorupcijski strategiji (4. četrletje 2025).</p> <p>Ukrep 430: Začetek veljavnosti zakona o zaščiti žvižgačev (1. četrletje 2022).</p> <p>Cilj 429: Ohranitev 85-odstotne stopnja zasedenosti položajev tožilcev v nacionalnem direktoratu za boj proti korupciji (drugo četrletje 2023).</p> <p>Cilj 446: Razvoj logistične infrastrukture (ki se ne nanaša na informacijsko tehnologijo), potrebne za boj proti korupciji ter izterjavo premoženjske koristi in škode, nastale zaradi kriminala, vključno z usposabljanjem na teh področjih – zagotovitev delovanja skladišč za skladiščenje zaseženega premoženja (tretje četrletje 2025).</p> |

Priloga IV – Uredba o skupnih določbah za osem skladov EU

Pregled uredbe o skupnih določbah

| Vidik | Opis | | | | | | | | |
|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------|
| Finančni obseg | <p>Skupni proračun osmih skladov za obdobje 2021–2027 v cenah iz leta 2022: 405,1 milijarda EUR:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), razen programov INTERREG: 226 milijard EUR, ○ Evropski socialni sklad plus (ESS+): 98,5 milijarde EUR, ○ Kohezijski sklad: 48 milijard EUR, ○ Sklad za pravični prehod (SPP): 8,4 milijarde EUR, ○ Evropski sklad za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo (ESPRA): 6,11 milijarde EUR, ○ Sklad za azil, migracije in vključevanje (AMIF): 9,88 milijarde EUR, ○ Sklad za notranjo varnost (SNV): 1,93 milijarde EUR, ○ Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (BMVI): 6,25 milijarde EUR. | | | | | | | | |
| Akterji | <table border="1"> <tbody> <tr> <td>Država članica EU</td> <td>Pri pripravi posameznega operativnega programa izvede samooceno o izpolnjevanju horizontalnega omogočitvenega pogoja in upoštevanju Listine o temeljnih pravicah pri izvajanju tega programa.</td> </tr> <tr> <td>Komisija</td> <td>Oceni samooceno države članice in odobri program.</td> </tr> <tr> <td>Država članica EU</td> <td>Izvaja program in zahteva povračilo odhodkov, ki se izplača, če so izpolnjeni omogočitveni pogoji.</td> </tr> <tr> <td>Komisija</td> <td>Oceni zahtevek za plačilo in to, ali so omogočitveni pogoji izpolnjeni.</td> </tr> </tbody> </table> | Država članica EU | Pri pripravi posameznega operativnega programa izvede samooceno o izpolnjevanju horizontalnega omogočitvenega pogoja in upoštevanju Listine o temeljnih pravicah pri izvajanju tega programa. | Komisija | Oceni samooceno države članice in odobri program. | Država članica EU | Izvaja program in zahteva povračilo odhodkov, ki se izplača, če so izpolnjeni omogočitveni pogoji. | Komisija | Oceni zahtevek za plačilo in to, ali so omogočitveni pogoji izpolnjeni. |
| Država članica EU | Pri pripravi posameznega operativnega programa izvede samooceno o izpolnjevanju horizontalnega omogočitvenega pogoja in upoštevanju Listine o temeljnih pravicah pri izvajanju tega programa. | | | | | | | | |
| Komisija | Oceni samooceno države članice in odobri program. | | | | | | | | |
| Država članica EU | Izvaja program in zahteva povračilo odhodkov, ki se izplača, če so izpolnjeni omogočitveni pogoji. | | | | | | | | |
| Komisija | Oceni zahtevek za plačilo in to, ali so omogočitveni pogoji izpolnjeni. | | | | | | | | |
| Pogoji za uporabo ukrepov | Učinkoviti mehanizmi za zagotavljanje izpolnjevanja horizontalnega omogočitvenega pogoja in upoštevanja Listine Evropske unije o temeljnih pravicah pri izvajanju sklada niso ustrezno vzpostavljeni. | | | | | | | | |
| Ukrepi | Ni povračila odhodkov, razen za tehnično pomoč in odhodke, ki prispevajo k izpolnitvi omogočitvenega pogoja. | | | | | | | | |

| Vidik | Opis | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|------------------|------|-------|-----|------|--|--|------|------|------|------|----|------|-----|------|-------|---|------|------|------|---|-----|---|--------|-------|--|--|--|--|--|--|---------|------------------|--|--|--|--|--|--|------|-------|------|-------|----|-------|-----|------|-------|------|------|------|------|------|-----|------|--------|-------|--|--|--|--|--|--|
| Časovni razpored ukrepov | Med celotnim izvajanjem programa. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Uporaba ukrepov za šest držav v vzorcu Sodišča (stanje na sredini decembra 2023) | <p>Bolgarija Ni relevantno.</p> <hr/> <p>Grčija Ni relevantno.</p> <hr/> <p>Madžarska Programi v okviru uredbe o skupnih določbah so sprejeti, toda ker se šteje, da nekateri horizontalni in tematski omogočitveni pogoji niso izpolnjeni, je povračilo skupnega zneska v višini 11,7 milijarde EUR (po oceni Komisije) blokirano v skladu z uredbo o skupnih določbah in uredbo o pogojenosti (glej slika 3).</p> <table border="1" data-bbox="507 855 1332 1077"> <thead> <tr> <th data-bbox="507 855 667 913">Madžarska</th> <th colspan="7" data-bbox="667 855 1332 913">V milijardah EUR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="507 913 667 972">ESRR</td> <td data-bbox="667 913 762 972">6,56</td> <td data-bbox="762 913 858 972">ESS+</td> <td data-bbox="858 913 954 972">3,55</td> <td data-bbox="954 913 1050 972">KS</td> <td data-bbox="1050 913 1145 972">1,40</td> <td data-bbox="1145 913 1241 972">SPP</td> <td data-bbox="1241 913 1332 972">0,14</td> </tr> <tr> <td data-bbox="507 972 667 1030">ESPRA</td> <td data-bbox="667 972 762 1030">0</td> <td data-bbox="762 972 858 1030">AMIF</td> <td data-bbox="858 972 954 1030">0,03</td> <td data-bbox="954 972 1050 1030">BMVI</td> <td data-bbox="1050 972 1145 1030">0</td> <td data-bbox="1145 972 1241 1030">SNV</td> <td data-bbox="1241 972 1332 1030">0</td> </tr> <tr> <td data-bbox="507 1030 667 1077">Skupaj</td> <td colspan="7" data-bbox="667 1030 1332 1077">11,68</td> </tr> </tbody> </table> <p>Italija Ni relevantno.</p> <hr/> <p>Poljska Programi v okviru uredbe o skupnih določbah so sprejeti, vendar je v sklepih navedeno, da tretji horizontalni omogočitveni pogoj ni izpolnjen. Zato je povračilo odhodkov v okviru skladov iz uredbe o skupnih določbah blokirano v skupnem znesku 74,1 milijarde EUR (po oceni Komisije).</p> <table border="1" data-bbox="507 1397 1332 1619"> <thead> <tr> <th data-bbox="507 1397 667 1456">Poljska</th> <th colspan="7" data-bbox="667 1397 1332 1456">V milijardah EUR</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="507 1456 667 1514">ESRR</td> <td data-bbox="667 1456 762 1514">45,80</td> <td data-bbox="762 1456 858 1514">ESS+</td> <td data-bbox="858 1456 954 1514">12,40</td> <td data-bbox="954 1456 1050 1514">KS</td> <td data-bbox="1050 1456 1145 1514">11,30</td> <td data-bbox="1145 1456 1241 1514">SPP</td> <td data-bbox="1241 1456 1332 1514">3,70</td> </tr> <tr> <td data-bbox="507 1514 667 1572">ESPRA</td> <td data-bbox="667 1514 762 1572">0,48</td> <td data-bbox="762 1514 858 1572">AMIF</td> <td data-bbox="858 1514 954 1572">0,24</td> <td data-bbox="954 1514 1050 1572">BMVI</td> <td data-bbox="1050 1514 1145 1572">0,16</td> <td data-bbox="1145 1514 1241 1572">SNV</td> <td data-bbox="1241 1514 1332 1572">0,07</td> </tr> <tr> <td data-bbox="507 1572 667 1619">Skupaj</td> <td colspan="7" data-bbox="667 1572 1332 1619">74,15</td> </tr> </tbody> </table> <p>Romunija Ni relevantno.</p> | Madžarska | V milijardah EUR | | | | | | | ESRR | 6,56 | ESS+ | 3,55 | KS | 1,40 | SPP | 0,14 | ESPRA | 0 | AMIF | 0,03 | BMVI | 0 | SNV | 0 | Skupaj | 11,68 | | | | | | | Poljska | V milijardah EUR | | | | | | | ESRR | 45,80 | ESS+ | 12,40 | KS | 11,30 | SPP | 3,70 | ESPRA | 0,48 | AMIF | 0,24 | BMVI | 0,16 | SNV | 0,07 | Skupaj | 74,15 | | | | | | |
| Madžarska | V milijardah EUR | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ESRR | 6,56 | ESS+ | 3,55 | KS | 1,40 | SPP | 0,14 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ESPRA | 0 | AMIF | 0,03 | BMVI | 0 | SNV | 0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Skupaj | 11,68 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Poljska | V milijardah EUR | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ESRR | 45,80 | ESS+ | 12,40 | KS | 11,30 | SPP | 3,70 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ESPRA | 0,48 | AMIF | 0,24 | BMVI | 0,16 | SNV | 0,07 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Skupaj | 74,15 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Odprava ukrepov | Ukrepi bodo odpravljeni, ko bo Komisija ugotovila, da zadevna država članica izpolnjuje horizontalni omogočitveni pogoj 3. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Priloga V – Pregled uporabe uredbe o pogojenosti za Madžarsko

Uredba o pogojenosti

Opis

Uporaba ukrepov – stanje na sredini decembra 2023

Dva proračunska ukrepa (člen 5), ki ju je predlagala Komisija in Madžarski naložil Svet.

- (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: začasno se ustavi 55 % od 3,666 milijarde EUR = 2,016 milijarde EUR sredstev EU,
 - (b) razširjeni operativni program za integrirani promet: začasno se ustavi 55 % od 3,546 milijarde EUR = 1,950 milijarde EUR sredstev EU,
 - (c) razširjeni operativni program za teritorialni razvoj in razvoj naselij: začasno se ustavi 55 % od 4,354 milijarde EUR = 2,395 milijarde EUR sredstev EU.

Skupna sredstva EU, začasno ustavljena v okviru teh treh programov: 6,361 milijarde EUR (vključno s približno 2,0 milijarde EUR, blokirane za povračila v skladu z določbami uredbe o skupnih določbah; glej [slika 3](#)).

- (2) Prepoved sklepanja pravnih obveznosti s katerim koli skladom javnega interesa, ustanovljenim na podlagi madžarskega zakona IX iz leta 2021, ali s katerim koli subjektom, ki ga vzdržuje tak sklad javnega interesa, kadar Komisija izvršuje proračun EU z neposrednim ali posrednim upravljanjem v skladu s členom 62(1), točki (a) in (c), Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046.

Ker prepoved ni usmerjena v vir financiranja, temveč na vrsto subjekta, ki se lahko financira iz katerega koli vira, ni mogoče oceniti njenega finančnega učinka.

Odprava ukrepov

Proračunski ukrepi iz člena 5: za odpravo proračunskih ukrepov rok ni določen; Komisija bo razmere na Madžarskem ponovno ocenila na lastno pobudo ali na zahtevo Madžarske, in sicer najpozneje eno leto po tem, ko je Svet sprejel ukrepe.

Svet je proračunske ukrepe za Madžarsko sprejel 15. decembra 2022, zato mora Komisija ponovno oceno zaključiti do 15. decembra 2023.

Opis

Madžarska je predlagala naslednjih 17 popravnih ukrepov (člen 6(9)):

- (1) krepitev preprečevanja, odkrivanja in odpravljanja nezakonnosti in nepravilnosti v zvezi z izvrševanjem sredstev EU prek novoustanovljenega organa za integriteto;
- (2) ustanovitev projektne skupine za boj proti korupciji;
- (3) krepitev protikorupcijskega okvira;
- (4) zagotavljanje preglednosti uporabe podpore EU s strani fundacij za upravljanje premoženja v javnem interesu;
- (5) uvedba posebnega postopka za posebna kazniva dejanja, povezana z izvajanjem javnih pooblastil ali upravljanjem javnega premoženja;
- (6) krepitev revizijskih in kontrolnih mehanizmov, da se zagotovi ustrezna uporaba podpore EU;
- (7) zmanjšanje deleža razpisnih postopkov z eno samo ponudbo, ki se financirajo iz sredstev EU;
- (8) zmanjšanje deleža razpisnih postopkov z eno samo ponudbo, ki se financirajo iz državnega proračuna;
- (9) Razvoj orodja za poročanje o postopkih z eno ponudbo za spremljanje postopkov javnega naročanja, zaključenih z eno ponudbo, in poročanje o njih;
- (10) razvoj elektronskega sistema javnega naročanja za povečanje preglednosti;
- (11) razvoj okvira za merjenje uspešnosti, ki ocenjuje učinkovitost in stroškovno učinkovitost javnih naročil;
- (12) sprejetje akcijskega načrta za povečanje konkurence na področju javnih naročil;
- (13) usposabljanje o praksah javnega naročanja za mikro, mala in srednja podjetja;
- (14) vzpostavitev programa podpore za nadomestilo stroškov, povezanih s sodelovanjem mikro, malih in srednjih podjetij pri javnih naročilih;
- (15) uporaba orodja Komisije za oceno tveganja ARACHNE;
- (16) krepitev sodelovanja z uradom OLAF;
- (17) sprejetje zakonodajnega, ki bo zagotovil večjo preglednost javne porabe.

Kratice

PDEU: Pogodba o delovanju Evropske unije

PEU: Pogodba o Evropski uniji

RRF: mehanizem za okrevanje in odpornost

Glosar

Cilj: količinsko merilo napredka države članice pri dokončanju specifične reforme ali naložbe v njenem načrtu za okrevanje in odpornost.

Evropski semester: letni cikel za zagotavljanje okvira za koordinacijo ekonomskih politik držav članic EU in spremljanje napredka.

Finančna uredba: pravila, ki določajo način priprave in porabe proračuna EU, ter s tem povezane procese, kot so notranja kontrola, poročanje, revizija in razrešnica.

Glavni ključni mejnik: posebna zahteva v zvezi z revizijskimi in kontrolnimi sistemi države članice, ki mora biti izpolnjena, preden lahko država prejme sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost (člen 22 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost). Imenovan tudi **kontrolni mejnik**.

Goljufija: namerna in nezakonita uporaba prevare za pridobitev premoženjske koristi s tem, da se drugi stranki odvzame premoženje ali denar.

Horizontalni omogočitveni pogoji: štirje osnovni pogoji za financiranje, ki se uporabljajo za vse sklade EU, zajete v uredbi o skupnih določbah.

Javno naročilo: nakup del, blaga ali storitev, ki ga izvede javni ali drug organ na podlagi odprtega in konkurenčnega postopka, da bi se zagotovili kakovost in stroškovna učinkovitost.

Kohezijska politika: politika EU, katere cilj je zmanjšati ekonomske in socialne razlike med regijami in državami članicami s spodbujanjem ustvarjanja delovnih mest, konkurenčnosti podjetij, gospodarske rasti, trajnostnega razvoja ter čezmejnega in medregionalnega sodelovanja.

Kontrolni mejnik: posebna zahteva v zvezi z revizijskimi in kontrolnimi sistemi države članice, ki mora biti izpolnjena, preden lahko država prejme sredstva iz mehanizma za okrevanje in odpornost (člen 22 uredbe o mehanizmu za okrevanje in odpornost). Imenovan tudi **glavni ključni mejnik**.

Korupcija: v tem poročilu pomeni namerno ravnanje javnega uslužbenca, ki škodi finančnim interesom EU.

Lastna sredstva: sredstva, ki se uporabljajo za financiranje proračuna EU in katerih velika večina izvira iz prispevkov držav članic.

Mehanizem za okrevanje in odpornost: mehanizem finančne podpore EU za ublažitev gospodarskih in socialnih posledic pandemije COVID-19 in spodbujanje okrevanja ob pospeševanju zelene in digitalne preobrazbe.

Mejnik: kvalitativni dosežek pri prizadevanjih za dokončanje reforme ali naložbe kot osnovni pogoj za izvršitev specifičnega plačila v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

Načrt za okrevanje in odpornost: dokument, v katerem so določene načrtovane reforme in naložbe države članice v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost.

NextGenerationEU: sveženj financiranja za pomoč državam članicam EU pri okrevanju zaradi gospodarskih in socialnih posledic pandemije COVID-19.

Postopek za ugotavljanje kršitev: postopek, ki ga uvede Komisija proti državi članici EU, ki ne izpolnjuje svojih obveznosti na podlagi zakonodaje EU.

Program: sredstvo, s katerim se uresničujejo specifični cilji politik EU, običajno s sofinanciranjem projektov.

Skladi kohezijske politike: štiri skladi EU, namenjeni podpiranju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije po vsej EU v obdobju 2021–2027: Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad plus, Kohezijski sklad in Sklad za pravični prehod.

Uredba o pogojenosti: uredba, v kateri so določena pravila za zaščito proračuna EU pred kršitvami načel pravne države v državah članicah.

Uredba o skupnih določbah: uredba, v kateri so določena pravila, ki se uporabljajo za osem skladov EU, vključno s štirimi skladi kohezijske politike. Sedanja uredba zajema obdobje 2021–2027.

Zbirka orodij EU za krepitev pravne države: sklop orodij za spodbujanje in spoštovanje pravne države v EU in njenih državah članicah.

Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2024-03>

Časovnica:

<https://www.eca.europa.eu/sl/publications/sr-2024-03>

Revizijska ekipa

Sodišče v posebnih poročilih predstavlja rezultate svojih revizij politik in programov EU ali tem upravljanja, ki se nanašajo na posamezna področja proračuna. Te revizijske naloge izbere in oblikuje tako, da imajo kar največji možni učinek, pri čemer upošteva tveganja za smotrnost poslovanja ali skladnost, višino zadevnih prihodkov ali porabe, pričakovan razvoj dogodkov ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat II – Naložbe v kohezijo, rast in vključevanje, ki ga vodi članica Evropskega računskega sodišča Annemie Turtelboom. Revizijo je vodila članica Evropskega računskega sodišča Annemie Turtelboom, pri njej pa so sodelovali vodja njenega kabineta Eric Braucourt in ataše v njenem kabinetu Celil Ishik, vodilni upravni uslužbenec Friedemann Zippel, vodja naloge Dieter Böckem, namestnik vodje naloge Aleksandar Latinov, revizorji Jussi Bright, Marton Baranyi in Plamen Petrov, ter pripravniki Rebecca Tronci, Heidi Rand in Abel Ferrero Tazza.



Od leve proti desni: Rebecca Tronci, Jussi Bright, Aleksandar Latinov, Marton Baranyi, Dieter Böckem, Annemie Turtelboom, Eric Braucourt, Friedemann Zippel, Celil Ishik, Heidi Rand.

AVTORSKE PRAVICE

© Evropska unija, 2024

Politika Evropskega računskega sodišča (Sodišča) glede ponovne uporabe je določena v njegovem sklepu o politiki odprtih podatkov in ponovni uporabi dokumentov [ECA Decision No 6-2019](#).

Če ni drugače navedeno (npr. v posameznih obvestilih o avtorskih pravicah), so vsebine Sodišča, ki so v lasti EU, pod licenco [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Praviloma je zato ponovna uporaba dovoljena, če se ustrezno navede vir in označijo morebitne spremembe. Kdor ponovno uporabi vsebine Sodišča, ne sme potvoriti prvotnega pomena ali sporočila. Sodišče ni odgovorno za morebitne posledice ponovne uporabe.

Če so na gradivu prikazane fizične osebe, ki jih je mogoče prepoznati, npr. na fotografijah uslužbencev Sodišča, ali če gradivo vsebuje dela tretjih oseb, je treba pridobiti dodatne pravice.

Kadar je pridobljeno tako dovoljenje, se z njim razveljavi in nadomesti zgoraj omenjeno splošno dovoljenje, zato morajo biti v njem jasno navedene morebitne omejitve glede uporabe.

Za uporabo in prikazovanje vsebin, katerih lastnica ni EU, je morda treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov avtorskih pravic.

Programska oprema ali dokumenti, za katere veljajo pravice industrijske lastnine, kot so patenti, blagovne znamke, registrirani modeli, logotipi in imena, niso vključeni v politiko Sodišča glede ponovne uporabe.

Na spletiščih institucij Evropske unije znotraj domene europa.eu so povezave do spletišč tretjih oseb. Ker Sodišče na ta spletišča ne more vplivati, vas poziva, da preberete njihove dokumente o politiki glede varstva osebnih podatkov in avtorskih pravic.

Uporaba logotipa Sodišča

Logotip Sodišča se ne sme uporabljati brez predhodnega soglasja Sodišča.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-1573-6 | ISSN 1977-5784 | doi:10.2865/059183 | QJ-AB-24-002-SL-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-1571-2 | ISSN 1977-5784 | doi:10.2865/308790 | QJ-AB-24-002-SL-N |

Pravna država je ena od temeljnih skupnih vrednot EU, vendar se je stanje na tem področju v zadnjem desetletju v nekaterih državah članicah poslabšalo. EU je decembra 2020 sprejela nov instrument za zaščito finančnih interesov pred kršitvami načel pravne države v državah EU: uredbo o pogojenosti.

Sodišče je ocenilo, ali je Komisija uporabljala uredbo o pogojenosti ustrezno in skladno z drugimi mehanizmi, ki so na voljo v okviru mehanizma za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah za obdobje 2021–2027 za kohezijsko politiko. Preučilo je notranje ureditve Komisije za izvajanje uredbe in ukrepe, ki jih je v okviru navedenih treh instrumentov sprejela za zaščito finančnih interesov EU.

Sodišče je ugotovilo, da se je z uredbo o pogojenosti, skupaj s posebnimi določbami mehanizma za okrevanje in odpornost ter uredbe o skupnih določbah za kohezijsko politiko, izboljšala zaščita finančnih interesov EU pred kršitvami načel pravne države in da so bili ukrepi, ki so bili doslej sprejeti za eno državo, v skladu z uredbo. Vendar je ugotovilo tudi, da je nekatere vidike uredbe težko uporabljati, in odkrilo številna tveganja, ki bi lahko precej ogrozila uspešnost sprejetih ukrepov. Namen priporočil, ki jih je dalo Sodišče, je te težave odpraviti in s tem povečati uspešnost okvira.

Posebno poročilo Sodišča v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije
Evropske unije

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Vprašanja: eca.europa.eu/sl/contact

Spletišče: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors