III

(Előkészítő jogi aktusok)

SZÁMVEVŐSZÉK

1/2018. sz. VÉLEMÉNY

(az EUMSZ 322. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében)

a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló, 2018. május 2-i európai parlamenti és tanácsi rendeletjavaslatról

(2018/C 291/01)

TARTALOMJEGYZÉK

	Bekezdés	*Oldal*
BEVEZETÉS	1–8	2
Háttér-információk	1–4	2
Az Európai Bizottság javaslata	5–8	3
ÁLTALÁNOS ÉSZREVÉTELEK	9–18	3
Az átfogó cél az uniós költségvetés védelme	9–11	3
Az új mechanizmus jelentős mérlegelési jogkört biztosít a Bizottságnak	12–16	4
Nem zajlott le külön konzultáció az érdekelt felekkel	17	4
Nem készült hatásvizsgálat	18	4
EGYEDI ÉSZREVÉTELEK	19–30	5
Nem határozták meg egyértelműen a követendő iránymutatások forrásait és az alkalmazandó kritériumokat	19–23	5
A Bizottságot nem köti határidő	24	6
A Bizottságot nem terheli egyértelmű kötelezettség arra nézve, hogy saját kezdeményezésre értékelje az intézkedések megszüntetésének lehetőségét	25	6
A Bizottság nem köteles értékelni a végső kedvezményezettekre és a tagállami költségvetésre gyakorolt potenciális hatást	26–29	6
Az Európai Ügyészséggel folytatandó együttműködés nem vonatkozik minden tagállamra	30	7

AZ EURÓPAI UNIÓ SZÁMVEVŐSZÉKE,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre (EUMSZ) és különösen annak 322. cikke (1) bekezdésének a) pontjára, összefüggésben az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződéssel és különösen annak 106a. cikkével,

tekintettel a Bizottságnak a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatára (a továbbiakban: a javaslat) ([1]),

tekintettel a Bizottságnak a fent említett javaslatra vonatkozó 2018. május 3-i, a Számvevőszékhez 2018. május 14-én beérkezett véleménykérésére,

A KÖVETKEZŐ VÉLEMÉNYT FOGADTA EL:

BEVEZETÉS

Háttér-információk

1. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keretről szóló 2014. évi bizottsági közlemény ([2]) új keretet vezetett be annak biztosítására, hogy a jogállamiság minden tagállamban hatékony és egységes védelemben részesüljön. Ez a keret struktúrát biztosított a jogállamiságra irányuló rendszerszintű fenyegetések kezeléséhez és megszüntetéséhez, hogy még azelőtt megelőzhesse a jövőben a tagállamokban a jogállamiságot fenyegető helyzeteket, hogy teljesülnének az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 7. cikkében előírt mechanizmusok megindításának feltételei. A keret a tervek szerint az EUSZ 7. cikke szerinti mechanizmusok kiegészítésére szolgált az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárás alkalmazásának sérelme nélkül.

2. A 2018-ban megjelent, „Az Európai Unió új, korszerű többéves pénzügyi kerete a 2020 utáni prioritások megvalósításának hatékony szolgálatában" című bizottsági közlemény ([3]) kifejti, hogy „az Unió jogközösség, és értékei létezésének alapját jelentik. Ezek az értékek áthatják teljes jogi és intézményi struktúráját, szakpolitikáit és programjait, következésképpen azok tiszteletben tartását valamennyi uniós szakpolitikával összefüggésben biztosítani kell. Ez az uniós költségvetésre is vonatkozik, mivel az alapvető értékek tiszteletben tartása elengedhetetlen feltétele a helyes és eredményes pénzgazdálkodásnak és a hatékony uniós finanszírozásnak. A jogállamiság tiszteletben tartása nemcsak az európai polgárok és az üzleti kezdeményezések, hanem az innováció és a beruházások szempontjából is fontos. Az európai gazdaság ott virágzik igazán, ahol a jogi és intézményi keretek maradéktalanul összhangban vannak az Unió közös értékeivel."

3. 2018. március 14-én az Európai Parlament felszólította a Bizottságot, hogy „tegyen javaslatot egy olyan mechanizmusra, melynek alapján az EUSZ 2. cikkének tiszteletben tartását elmulasztó tagállamok pénzügyi következményekkel nézhetnének szembe", ugyanakkor figyelmeztetve arra, hogy „az uniós költségvetés végső kedvezményezettjeit nem érinthetik olyan szabálysértések, melyekért nem ők a felelősek". Kijelentette: „meggyőződése ezért, hogy nem az uniós költségvetés a megfelelő eszköz az EUSZ 2. cikke tiszteletben tartása elmulasztásának kezelésére, és hogy az esetleges pénzügyi következményeket az érintett tagállamnak a költségvetés végrehajtásától függetlenül kellene viselnie" ([4]).

4. A Bizottság szerint „jelenleg nem létezik olyan mechanizmus, amely megóvná az uniós adófizetők pénzét, amennyiben valamely tagállam nem tartja be maradéktalanul a jogállamiság elvét" ([5]). A tagállamok a jelenlegi szabályok értelmében kötelesek bizonyítani, hogy irányítási és kontrollrendszereik, illetve az uniós források felhasználásával kapcsolatos eljárásaik kellőképpen védik az Unió pénzügyi érdekeit ([6]); ennek hiányában a Bizottság korrekciós intézkedést tesz (például felfüggeszti a kifizetéseket vagy pénzügyi korrekciót alkalmaz). Amennyiben a Bizottság megállapítja, hogy valamely tagállam megsértette az uniós jogszabályokat, az EUMSZ 258. cikke értelmében kötelezettségszegési eljárást indíthat ellene. Ha továbbá egy tagállam nem tartja tiszteletben az EUSZ 2. cikkében említett alapvető értékeket – beleértve a jogállamiságot –, a Bizottság megindíthatja az EUSZ 7. cikke szerinti mechanizmust, amely végső soron bizonyos jogok (például a Tanácsban való szavazati jogok) felfüggesztéséhez vezethet (lásd: 15. bekezdés).

([1]) COM(2018) 324 final, 2018. május 2.
([2]) COM(2014) 158 final, 2014. március 11.
([3]) COM(2018) 98 final, 2018. február 14.
([4]) Az Európai Parlament 2018. március 14-i állásfoglalása a következő többéves pénzügyi keretről: a Parlament 2020 utáni időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló álláspontjának előkészítése (2017/2052(INI)).
([5]) Lásd a Bizottság *EU budget for the future – sound financial management and the rule of law* (A jövő uniós költségvetése – gondos pénzgazdálkodás és jogállamiság) című brosúráját: https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/20d5496b-526a-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-hu
([6]) A 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (költségvetési rendelet) (HL L 298., 2012.10.26., 1. o.) 59. cikkének (2) bekezdése szerint „a tagállamok a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatok elvégzése során meghozzák valamennyi, az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez szükséges intézkedést, beleértve a jogalkotási, szabályozási és igazgatási intézkedéseket is".

Az Európai Bizottság javaslata

5. A javaslat átfogó céljára tekintettel – amely az uniós költségvetés megfelelő végrehajtásának elősegítése – a Bizottság az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 322. cikke (1) bekezdésének a) pontját választotta jogalapul, amely egyben a költségvetési rendelet jogalapja is. A javaslat a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret szabályozási csomagján belüli önálló rendeletre irányul.

6. A bizottsági javaslat konkrétabban azt a célt tűzte ki, hogy „meghatározza az Unió költségvetésének védelméhez szükséges szabályokat a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált tagállami hiányosságok esetén", amelyek sértik vagy sérthetik a gondos pénzgazdálkodás elvét vagy az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló elvet. Ennélfogva a javaslat felhatalmazza a Bizottságot arra, hogy még azelőtt megindítsa az eljárást, mielőtt ezek a kockázatok a gyakorlatban is megvalósulnának. A közigazgatási szervek jogállamiságra kihatással járó lehetséges gyakorlatai vagy mulasztásai elleni védelem erősítése révén a javaslat – a jogalkotó szándéka szerint – pozitív hatással lesz az Unió általános költségvetésével való hatékony és eredményes pénzgazdálkodásra.

7. A javaslat úgy rendelkezik, hogy a Bizottság – az érintett tagállamtól kapott információk és észrevételek figyelembevételével – végrehajtásiaktus-javaslatot nyújt be a Tanácsnak a megfelelő intézkedésekről (a jogállamisággal kapcsolatos általánossá vált hiányosság jellegének, súlyosságának és hatókörének függvényében). A javaslat a Tanács által elfogadottnak minősül, kivéve, ha az egy hónapon belül minősített többséggel a bizottsági javaslat elvetése vagy módosítása mellett dönt. A megfelelő intézkedések a tagállamok uniós finanszírozáshoz való hozzáférésének részleges vagy teljes felfüggesztését, csökkentését vagy korlátozását jelenthetik.

8. A javaslat kötelezi a Bizottságot a helyzet elemzésére, amennyiben az érintett tagállam bizonyítékot nyújt be arra nézve, hogy a megállapított általánossá vált hiányosságokat részben vagy egészben orvosolták, illetve azok részben vagy egészben megszűntek, és kedvező elbírálás esetén a Bizottságnak az intézkedések részleges vagy teljes megszüntetésére irányuló határozatjavaslatot kell benyújtania a Tanácsnak. Ha az n+2. évig nem születik ilyen határozat, az érintett tagállam véglegesen elveszíti az n. év felfüggesztett kötelezettségvállalásait.

ÁLTALÁNOS ÉSZREVÉTELEK

Az átfogó cél az uniós költségvetés védelme

9. Üdvözöljük a Bizottság jogalkotási kezdeményezésének célját, nevezetesen azt, hogy az uniós költségvetés védelemben részesüljön a valamely tagállamban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányossággal szemben (lásd: ***1. háttérmagyarázat***), amely sérti vagy veszélyezteti a gondos pénzgazdálkodást, illetve az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét.

1. háttérmagyarázat. Jogállamiság az Unióban

Az Európai Bíróság és az Emberi Jogok Európai Bírósága ítélkezési gyakorlata, valamint az Európa Tanács által összeállított – különösen a Velencei Bizottság szakismeretére építő – dokumentumok útmutatást nyújtanak az EUSZ 2. cikke értelmében az Unió közös értékének minősülő jogállamiság lényegi jelentését illetően.

A megállapított elvek közé tartozik a törvényesség (ami az átlátható, elszámoltatható, demokratikus és pluralista törvényhozási eljárást hordozza magában), a jogbiztonság, a végrehajtó hatalom önkényességének tilalma, a bíróságok függetlensége és pártatlansága, a hatékony bírósági felülvizsgálat (beleértve az alapvető jogok tiszteletben tartását) és a törvény előtti egyenlőség.

10. Megjegyezzük, hogy a Bizottság arra alapozza a javasolt mechanizmust, hogy a jogállamiság tiszteletben tartása előfeltétele az uniós forrásokkal való gondos pénzgazdálkodásnak. Egyetértünk a Bizottság azon nézetével, miszerint a források kezeléséért és a bírósági felülvizsgálatért felelős közigazgatási szervek jogellenes és önkényes döntéshozatala sértheti az Unió pénzügyi érdekeit.

11. Az Unió legfőbb ellenőrző intézményeként tudatában vagyunk annak, hogy az uniós polgároknak és a nemzeti hatóságoknak a jogállamiság működésébe vetett bizalma különösen fontos ahhoz, hogy az Unió „belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséggé" fejlődjön tovább ([1]). Elismerjük azt is, hogy a bíróságok függetlensége és pártatlansága elengedhetetlen a gondos pénzgazdálkodás és az uniós költségvetés védelmének biztosításához, különös tekintettel a jogi követelések bírósági kikényszerítésére, a csalás elleni küzdelemre és az Unió egyéb jogos érdekeire.

([1]) Az EUSZ 3. cikkének (2) bekezdése, az EUMSZ 67. cikke, valamint a 2014. március 11-i COM(2014) 158 final közlemény.

Az új mechanizmus jelentős mérlegelési jogkört biztosít a Bizottságnak

12. Megjegyezzük, hogy a javasolt mechanizmus konkrétabban meghatározza az alkalmazható intézkedések körét, célkitűzéseit és hatókörét, mint az EUSZ 7. cikke szerinti mechanizmusok, és gyorsabban alkalmazható. A rendelettervezet a jelenlegi szabályoknál több mérlegelési jogkörrel ruházza fel a Bizottságot a folyamat kapcsán, hogy fellépjen az EUSZ 2. cikkében meghatározott alapvető értékek sérelmével szemben.

13. A Bizottság akkor indítaná meg az eljárást, ha úgy ítéli meg, hogy „alapos okkal" feltételezi a javaslat 3. cikkében foglalt feltételek teljesülését. Ennek során figyelembe veheti a javaslat (12) preambulumbekezdésében felsorolt összes releváns információt, köztük az Európai Unió Bírósága által hozott határozatokat, a Számvevőszék jelentéseit, valamint az illetékes nemzetközi szervezetek következtetéseit és ajánlásait (lásd: 19. bekezdés). Az eljárás megindítása és a minőségi értékelés során alkalmazandó kritériumokat azonban nem határozták meg egyértelműen (lásd: 20–23. bekezdés).

14. A javaslat szerint a Bizottság megállapítása nyomán az érintett tagállamnak be kell nyújtania minden kért információt, illetve benyújthatja észrevételeit is, amelyeket a Bizottságnak figyelembe kell vennie. A Bizottság dönti el, hogy az egyes egyedi esetekben mely intézkedés a legmegfelelőbb. A javaslat kijelenti, hogy a Bizottságnak ennek során szem előtt kell tartania az arányosság elvét, és minden esetet egyedileg kell értékelnie (súlyosság, időpont, időtartam, ismétlődés, a magatartás hátterében álló szándék, együttműködési hajlandóság, valamint a hiányosságoknak az uniós forrásokra gyakorolt hatása). Nem határozták meg egyértelműen az intézkedések kiválasztásának és hatókörük megválasztásának kritériumait sem (lásd: 20. bekezdés).

15. Az EUSZ 7. cikke négyötödös tanácsi többséget ír elő annak megállapítására, hogy egyértelműen fennáll-e a 2. cikkben említett értékek súlyos megsértésének veszélye. Ezenfelül – az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően – az Európai Tanács egyhangúlag állapíthatja meg, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Ezt követően a Tanács minősített többséggel felfüggesztheti az érintett tagállam egyes tagsági jogait, beleértve a Tanácsban való szavazati jogát. A javasolt mechanizmus szerint azonban a Bizottság javaslatát elfogadottnak kell tekinteni, kivéve, ha a Tanács elutasítja vagy módosítja azt. A bizottsági javaslat elfogadását a Tanács egy hónapon belül, minősített többséggel hozott határozattal akadályozhatja meg (fordított minősített többségi szavazás). Az Európai Parlamentet csak tájékoztatják a javasolt, illetve elfogadott intézkedésekről.

16. A javasolt rendelet végrehajtása során meghozandó fontos, mérföldkövet képező döntésekre vonatkozó kritériumok hiánya, valamint az, hogy a Tanács fordított minősített többségi szavazással fogadja el a bizottsági javaslatot, tovább növeli a javaslat által a Bizottságnak biztosított mérlegelési jogkört.

Nem zajlott le külön konzultáció az érdekelt felekkel

17. Az EUSZ 11. cikkének (3) bekezdése kötelezi az Európai Bizottságot, hogy az Unió fellépései koherenciájának és átláthatóságának biztosítása érdekében széles körű előzetes konzultációkat folytasson az érdekelt felekkel. A Szerződéshez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv 2. cikke konkrétan előírja, hogy „a jogalkotási aktusokra irányuló javaslatok előterjesztése előtt a Bizottság széles körű konzultációt folytat". Bár tudatában vagyunk, hogy a témát széles körben – így az Európai Parlamentben és a Tanácsban is – megvitatták, véleményünk szerint fontos lett volna, hogy a Bizottság kifejezetten az érdekelt felekkel is konzultációt indítson a javaslat közzététele előtt.

Nem készült hatásvizsgálat

18. A jogalkotás minőségének javításáról szóló intézményközi megállapodás értelmében a Bizottságnak minden olyan jogalkotási és nem jogalkotási kezdeményezés, felhatalmazáson alapuló jogi aktus és végrehajtási intézkedés esetében hatásvizsgálatot kell végeznie, amely várhatóan jelentős gazdasági, környezeti vagy társadalmi hatással jár. Megjegyezzük, hogy ebben az esetben nem készült hatásvizsgálat, annak ellenére, hogy a javaslat potenciálisan hatással jár a végső kedvezményezettekre (lásd: 26. bekezdés), illetve az uniós költségvetés egyes elemei nem kerülnek be a mechanizmus hatókörébe (lásd: 28. bekezdés). A Bizottság úgy véli, hogy az EUMSZ 322. cikke értelmében elfogadott szabályok képezik a kiadási programok végrehajtásának általános keretét, ami azt jelenti, hogy nem lenne értelme elemezni semmiféle közvetlen gazdasági, környezeti vagy társadalmi hatást. Mi azonban úgy véljük, hogy ha készült volna hatásvizsgálat a javaslat közzététele előtt, az tájékozottabb döntéshozatalt tett volna lehetővé a jogalkotók számára.

EGYEDI ÉSZREVÉTELEK

Nem határozták meg egyértelműen a követendő iránymutatások forrásait és az alkalmazandó kritériumokat

19. A javaslat nem pontosítja, hogy a Bizottságnak milyen rendelkezésre álló iránymutatásokat kell figyelembe vennie a jogállamisággal kapcsolatos, általánossá vált és a gondos pénzgazdálkodást veszélyeztető hiányosságra vonatkozó minőségi értékelés elkészítéséhez. Csak annyit közöl, hogy a Bizottság minden rendelkezésre álló forrásból származó információt felhasználhat az értékeléshez. Véleményünk szerint az egyértelműbb meghatározás javíthatná a javasolt mechanizmus átláthatóságát, nyomonkövethetőségét és ellenőrizhetőségét, valamint fokozhatná a Bizottságra ruházandó végrehajtási hatáskörökkel kapcsolatos jogbiztonságot és kizárhatná az e hatáskörök önkényes alkalmazására irányuló kétségeket. A ***2. háttérmagyarázat*** számba vesz néhány lehetséges iránymutatási forrást.

2. háttérmagyarázat. Példák a lehetséges iránymutatási forrásokra

A Bizottság az uniós csatlakozási tárgyalások 23. (Igazságszolgáltatás és alapvető jogok) és 24. fejezetében (A jog érvényesülése, szabadság és biztonság), továbbá a Bulgáriával és Romániával kapcsolatos, az igazságszolgáltatás reformja, a korrupció és a szervezett bűnözés terén fennálló hiányosságok kezelését célzó együttműködési és ellenőrzési mechanizmusban (CVM) találhat iránymutatási forrásokat. Releváns iránymutatási forrás lehet még a Velencei Bizottságnak a jogállamiság kritériumait tartalmazó listája, az Európa Tanácsnak a bírák függetlenségéről, hatékonyságáról és szerepéről szóló ajánlása (CM/REC(2010)12), valamint a Velencei Bizottság által az igazságszolgáltatási rendszer függetlenségéről készített jelentés I. része („A bírák függetlensége”; CDL-AD(2010)004), illetve II. része („Az ügyészség”; CDL-AD(2010)040).

20. A javaslat 4. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a meghozott intézkedéseknek arányosnak kell lenniük az általánossá vált hiányosság jellegével, súlyosságával és hatókörével. Az arányosság biztosítása érdekében figyelembe kell venni a helyzet súlyosságát, időtartamát és ismétlődését, a tagállam együttműködésre irányuló szándékát és az együttműködés mértékét, valamint az általánossá vált hiányosságnak az érintett uniós alapokra gyakorolt hatásait.

21. A javasolt intézkedéseknek továbbá – amennyire csak lehetséges – „az e hiányosság által érintett vagy potenciálisan érintett uniós fellépéseket kell célozniuk”. A javaslat ugyanakkor nem határoz meg pontos kritériumokat a fontos, mérföldkövet képező döntések meghozatalához, például az eljárás megindításához, illetve az intézkedések kiválasztásához és hatókörük megválasztásához, ami nem kedvez a rendelkezések következetes alkalmazásának.

22. A Bizottság szerint nincs szükség a kritériumok további pontosítására, sőt az kontraproduktív lenne, mivel a jogállamiság tekintetében fennálló, állandóvá vált hiányosságok fennállását minőségi értékelés révén kell megállapítani, ami nem teszi lehetővé mennyiségi kritériumok alkalmazását. A kvantitatív megközelítés nagymértékben meggyengítené a mechanizmust, mivel fennállna a kockázat, hogy nem fedne le minden lehetséges esetet. A Bizottság ezenfelül úgy érvel, hogy a Bizottság és a Tanács viseli a – bírósági felülvizsgálat tárgyát képező – minőségi értékelés bizonyításának terhét.

23. A túlzotthiány-eljárásra és a makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárásra irányuló ellenőrzéseink ([1]) során egyértelmű kritériumok meglétéről számoltunk be, amelyek segítségünkre voltak a két eljárás következetes és átlátható alkalmazása terén mutatkozó hiányosságok feltárásában. Ennek fényében úgy gondoljuk, hogy a tagállamokkal való egyenlő bánásmód biztosítása érdekében igenis szükség van olyan kritériumok kidolgozására, amelyek lehetővé teszik annak megítélését, hogy a jogállamiság tekintetében fennálló, a gondos pénzgazdálkodást veszélyeztető, általánossá vált hiányosságok esetén következetesen alkalmazzák-e a rendelkezéseket.

1. ajánlás

Javasoljuk, hogy a jogalkotók – akár a javasolt rendeletben, akár annak esetleges végrehajtási szabályaiban – írjanak elő egyértelmű és konkrét kritériumokat egyrészt annak meghatározására, mi minősül a jogállamiság tekintetében fennálló, a gondos pénzgazdálkodást veszélyeztető, általánossá vált hiányosságnak, másrészt az intézkedések hatókörének megállapítására. A kritériumok megállapítása során figyelembe kell venni a Bizottság által az uniós csatlakozási tárgyalások, illetve az együttműködési és ellenőrzési mechanizmus kapcsán, a tagállamok előrehaladásának nyomon követése során alkalmazott iránymutatási forrásokat.

([1]) A „Tovább kell javítani a túlzott hiány esetén követendő eljáráson, annak eredményes végrehajtása érdekében” c. 10/2016. sz. különjelentés, valamint „A makrogazdasági egyensúlyhiány kezelésére szolgáló eljárás ellenőrzése” c. 3/2018. sz. különjelentés.

A Bizottságot nem köti határidő

24. Bár a rendelettervezet nem ír elő határidőt a Bizottság számára, szigorú határidőket határoz meg arra nézve, hogy az érintett tagállamnak meddig kell válaszolnia a Bizottság értesítésére (egy hónapnál nem rövidebb határidőn belül), és hogy a Tanács meddig utasíthat el minősített többséggel egy határozatjavaslatot (egy hónapon belül). Megjegyezzük, hogy a Szerződés nem rendelkezik határidőről sem az EUSZ 7. cikke szerinti mechanizmus, sem az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségszegési eljárás kapcsán. A Bizottság úgy tájékoztatott bennünket, hogy ettől függetlenül köteles észszerű időn belül fellépni ([1]).

2. ajánlás

Javasoljuk, hogy a jogalkotók határozzák meg, mi alapján szabják meg a kért információk érintett tagállam általi benyújtásának határidejét, valamint adott esetben – például a mögöttes általánossá vált hiányosságok megszűnése esetén az intézkedések megszüntetése tekintetében – a Bizottságra vonatkozóan is állapítson meg ilyen határidőket.

A Bizottságot nem terheli egyértelmű kötelezettség arra nézve, hogy saját kezdeményezésre értékelje az intézkedések megszüntetésének lehetőségét

25. A javaslat 6. cikkének (2) bekezdése szerint a Bizottság köteles az érintett tagállam kérésére értékelést végezni az intézkedések megszüntetését illetően. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy a javaslat nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely értelmében a Bizottságnak – ilyen kérés hiányában – saját kezdeményezésre is végeznie kellene ilyen értékelést, amennyiben az indokolt. A Bizottság arról tájékoztatott minket, hogy ezt ennek ellenére is megtenné.

A Bizottság nem köteles értékelni a végső kedvezményezettekre és a tagállami költségvetésre gyakorolt potenciális hatást

26. Közvetlen, közvetett és megosztott irányítás esetén is el lehet fogadni megfelelő intézkedéseket, amelyek következményeit illetően – a javaslat indokolása szerint – fontos, hogy azok „az azonosított hiányosságokért felelős személyeknél álljanak be". Amennyiben a tanácsi határozat másként nem rendelkezik, az intézkedések előírása nem érintheti a kormányzati szervek vagy a tagállamok azon kötelezettségét, hogy az intézkedés által érintett programot vagy alapot végrehajtsák, különös tekintettel a végső kedvezményezetteknek történő kifizetések teljesítésére irányuló kötelezettségre ([2]). Megjegyezzük azonban, hogy a javaslat nem rendelkezik arról, hogyan kellene ezt biztosítani. A gyakorlatban ehhez az lenne szükséges, hogy az érintett tagállam vállalja át a kifizetést vagy más módon biztosítsa a projektek vagy programok finanszírozását.

27. Ezzel összefüggésben megjegyezzük, hogy – amint ellenőrzéseink során megállapítottuk – bizonyos esetekben a tagállami és uniós források biztosításának feltételéül szabják a költségvetési források rendelkezésre állását ([3]). A Bizottság úgy tájékoztatott minket, hogy a következő többéves pénzügyi keret kapcsán általa javasolt szabályok ([4]) kötelezik a tagállami hatóságokat, hogy maradéktalanul és időben teljesítsék a kifizetéseket a kedvezményezetteknek. Mindamellett megjegyezzük, hogy a közös rendelkezésekre irányuló rendeletjavaslat szintén tartalmaz egy olyan rendelkezést, amely a finanszírozás elérhetőségétől teszi függővé a tagállami hatóság arra irányuló kötelezettségét, hogy teljesítse a kifizetést a kedvezményezett számára ([5]).

28. A rendelettervezet célja a költségvetés egészének védelme. Eközben azonban törekszik annak biztosítására, hogy a meghozott intézkedések hatása a megállapított általánossá vált hiányosságokért felelős kormányzati szerveket terhelje, ne pedig a kormányzati szervnek nem minősülő kedvezményezetteket ([6]) (például Erasmus-programban részt vevő diákokat, kutatókat vagy civil szervezeteket) vagy más tagállamokat (például az európai területi együttműködési programok révén).

([1]) Lásd: a C-74/00 P. és C-75/00 P. sz., Falck SpA és Acciaierie di Bolzano SpA kontra Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyek, EU:C:2002:524, 139–141. bekezdés: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47692&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=263967

([2]) Ez összhangban van az Európai Parlament 2018. március 14-i, „A következő többéves pénzügyi keret: a Parlament 2020 utáni időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló álláspontjának előkészítése" című állásfoglalásának 119. pontjával, amely figyelmeztet arra, hogy „az uniós költségvetés végső kedvezményezettjeit nem érinthetik olyan szabálysértések, melyekért nem ők a felelősek".

([3]) A megosztott irányítással kapcsolatos ellenőrzéseink során találtunk olyan, a tagállami hatóságok és a végső kedvezményezettek közötti szerződéseket, amelyek a kifizetéseket a rendelkezésre álló költségvetési finanszírozástól függővé tevő feltételességi rendelkezést tartalmaztak.

([4]) Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és az (EU) 1306/2013 rendelet hatályon kívül helyezéséről (COM(2018)393 final). Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízumeszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról (COM(2018)375 final).

([5]) Lásd a közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló javaslat 68. cikke (1) bekezdésének b) pontját.

([6]) Az uniós finanszírozás alapját képező rendeletek függvényében a végső kedvezményezettet néha végső címzettként is említik.

Ezt a célt szem előtt tartva a javaslat úgy rendelkezik, hogy közvetlen és közvetett irányítás esetén csak akkor alkalmazható ilyen intézkedés, ha a kedvezményezett valamely kormányzati szerv. Ha tehát a kedvezményezett nem kormányzati szerv, a neki szánt uniós finanszírozásra nem terjed ki a Bizottság által javasolandó intézkedések hatálya. Mivel nem készült hatásvizsgálat arról, hogy az uniós költségvetésnek mekkora része maradna szükségszerűen kívül a javasolt mechanizmus által nyújtott védelem hatályán, nehéz megállapítani ennek nagyságrendjét.

3. ajánlás

Javasoljuk, hogy a jogalkotók kérjék fel a Bizottságot annak részletes értékelésére, hogy a Tanácshoz benyújtott javaslata hogyan védené a végső kedvezményezettek jogos érdekeit. A javaslat 4. cikkének (1) bekezdése szerinti összes intézkedés (többek között a kötelezettségvállalások csökkentése, illetve a kötelezettségvállalások vagy a kifizetések felfüggesztése) esetében védeni kell a végső kedvezményezettek jogait.

29. Amennyiben nemzeti forrásokat használnak fel a felfüggesztett vagy csökkentett uniós források helyettesítésére vagy kiegészítésére, azokat az adott tagállam nemzeti költségvetéséből kell előteremteni, ami – különösen nagyobb összegű felfüggesztés vagy csökkentés esetén – komoly költségvetési vonzattal jár a tagállam számára ([1]).

4. ajánlás

Javasoljuk, hogy a jogalkotók kérjék fel a Bizottságot, hogy mielőtt eldöntené, mely megfelelő intézkedéseket kívánja előterjeszteni, értékelje, hogy az uniós finanszírozás csökkentése milyen költségvetési hatásokkal járhat az érintett tagállam nemzeti költségvetésére nézve, kellő figyelemmel az arányosság és a megkülönböztetés tilalmának elvére.

Az Európai Ügyészséggel folytatandó együttműködés nem vonatkozik minden tagállamra

30. A valamely tagállamban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosság kapcsán szükség lehet az Európai Csalás Elleni Hivatallal és az Európai Ügyészséggel folytatott hatékony és kellő időben történő együttműködésre. Felhívjuk a figyelmet, hogy nem minden tagállam vesz részt az Európai Ügyészséggel folytatandó együttműködésben (miután az megkezdi tevékenységét), így az Európai Ügyészségre vonatkozó rendelkezés csak a részt vevő tagállamokra alkalmazható.

5. ajánlás

Javasoljuk, hogy a jogalkotók egyértelműsítsék, hogy az Európai Ügyészségre vonatkozó rendelkezések – miután az megkezdi tevékenységét – csak a részt vevő tagállamokra alkalmazhatók.

A véleményt 2018. július 12-i luxembourgi ülésén fogadta el a Számvevőszék.

a Számvevőszék nevében

Klaus-Heiner LEHNE

elnök

([1]) 2018. március 14-i állásfoglalásában az Európai Parlament kijelentette, hogy „nem az uniós költségvetés a megfelelő eszköz az EUSZ 2. cikke tiszteletben tartása elmulasztásának kezelésére, és hogy az esetleges pénzügyi következményeket az érintett tagállamnak a költségvetés végrehajtásától függetlenül kellene viselnie”.