



Bryssel 12.1.2024
COM(2024) 17 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi 16 päivänä
joulukuuta 2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom)
2020/2092 soveltamisesta**

SISÄLLYS

1.	Johdanto	1
2.	Ehdollisuusasetuksen soveltaminen	1
2.1.	Merkityksellisten lähteiden tarkastelu	3
2.2.	Tietopyynnöt	4
2.3.	Menettely	5
2.4.	Ilmoitukset Euroopan parlamentille ja neuvostolle	8
3.	Muiden välineiden täydentäminen	8
4.	Hyväksytyjen toimenpiteiden tehokkuus	12
5.	Menettelyn tehokkuus	14
5.1.	Oikeusvaltion periaatteiden yksilöidyn rikkomisen ratkaisemista koskevan menettelyn tehokkuus	14
5.2.	Menettelyn tehokkuus – ehdollisuusasetuksessa säädetty vaiheet	17
6.	Päätelmät	18

1. JOHDANTO

Yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annettua asetusta (EU, Euratom) 2020/2092¹, jäljempänä 'asetus' tai 'ehdollisuusasetus', on sovellettu 1. tammikuuta 2021 alkaen. Ehdollisuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisesti komissio voi ehdottaa neuvostolle toimenpiteiden toteuttamista, jos oikeusvaltion periaatteiden rikkominen jäsenvaltiossa vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen riittävän suoraan. Ehdollisuusasetuksen tavoitteena on unionin talousarvion ja unionin taloudellisten etujen suojaaminen, ja se täydentää muita välineitä ja menettelyjä, jotka on otettu käyttöön oikeusvaltioperiaatteen suojaamiseksi ja edistämiseksi.

Ehdollisuusasetuksen 9 artiklan mukaisesti komissio antaa viimeistään 12. tammikuuta 2024 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen asetuksen soveltamisesta ja erityisesti hyväksyttyjen toimenpiteiden tehokkuudesta. Lisäksi ehdollisuusasetuksen johdanto-osan 28 kappaleessa todetaan, että komission olisi kertomuksessa tarkasteltava hyväksyttyjen toimenpiteiden tehokkuuden lisäksi ehdollisuusasetuksessa säädetyn menettelyn yleistä tehokkuutta ja tämän välineen täydentävyyttä muiden välineiden kanssa.

Kertomus on jaettu seuraaviin viiteen jaksoon:

- Kertomuksen 2 jaksossa kuvataan toimet, joita komissio on toteuttanut ehdollisuusasetuksen soveltamiseksi, mukaan lukien ensimmäinen menettely, joka on käynnistetty ja joka koskee Unkaria.
- Kertomuksen 3 jaksossa tarkastellaan ehdollisuusasetuksen täydentävyyttä muiden asiaankuuluvien välineiden kanssa.
- Kertomuksen 4 jaksossa esitetään komission arvio hyväksyttyjen toimenpiteiden tehokkuudesta ja viitataan lopullisten varojen saajien tai edunsaajien suojeluun.
- Kertomuksen 5 jaksossa käsitellään ehdollisuusasetuksessa säädetyn menettelyn yleistä tehokkuutta.
- Lopuksi 6 jaksossa esitetään arvio ehdollisuusasetuksen soveltamisesta.

2. EHDOLLISUUSASETUKSEN SOVELTAMINEN

Ehdollisuusasetus on talousarvioväline, jonka tarkoituksena on toteuttaa tehokkaita suojatoimenpiteitä siinä tapauksessa, että oikeusvaltion periaatteita rikotaan ja tämä vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa unionin talousarvioon tai unionin taloudellisiin etuihin. Ehdollisuusasetusta ei sinällään ole suunniteltu ensisijaisesti korjaamaan erityisiä tilanteita, jotka voivat olla osoitus asetuksen 3 artiklassa tarkoitettusta oikeusvaltion periaatteiden rikkomisesta. Sen sijaan tällaiset tilanteet voivat olla merkityksellisiä ehdollisuusasetuksen kannalta ja niihin voidaan puuttua sen soveltamisen tuloksena, kun ne vaikuttavat tai uhkaavat vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen riittävän suoraan. Itse asiassa ainoastaan tässä tapauksessa

¹ EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 1.

ja jos komissio ei voi muiden välineiden avulla suojella unionin talousarviota tehokkaammin, komissio voi aloittaa ehdollisuusasetuksen mukaisen menettelyn. Kyseiseen asetukseen perustuvia asianmukaisia toimenpiteitä on toteutettava 6 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen, jos asetuksen 4 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Euroopan unionin tuomioistuin vahvisti 16. helmikuuta 2022 antamissaan tuomioissa² ehdollisuusasetuksen pätevyyden ja hylkäsi Unkarin ja Puolan kumoamiskanteet.

Ehdollisuusasetuksen soveltamisen selventämiseksi ja ennustettavuuden lisäämiseksi ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen komissio on antanut suuntaviivat³ ehdollisuusasetuksen soveltamisesta, jäljempänä 'suuntaviivat'.

Ehdollisuusasetuksen kolmen ensimmäisen soveltamisvuoden aikana komissio on seurannut ennakoivasti ja jatkuvasti tilannetta kaikissa jäsenvaltioissa havaitakseen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa asetuksen soveltamisalaan kuuluvat oikeusvaltion periaatteiden rikkomiset. Ehdollisuusasetuksen tultua voimaan tammikuussa 2021 komissio on tehostanut yksiköidensä välistä yhteistyötä yhdistääkseen sekä maa- että alakohtaista tietämystä ja yksilöidäkseen jäsenvaltioissa mahdollisesti esiintyviä tilanteita tai kehityssuuntia, joilla olisi merkitystä ehdollisuusasetuksen soveltamisen kannalta.

Komission soveltamien eri välineiden avulla kerätyillä tiedoilla ja näytöllä voi olla merkitystä yksilöitäessä, esiintyykö jossakin jäsenvaltiossa tilanteita, jotka viittaavat oikeusvaltion periaatteiden rikkomiseen. Vastaavasti komissio voi puolustaessaan unionin taloudellisia etuja eri välineiden avulla tulla tietoiseksi unionin talousarvioon kohdistuvista riskeistä, jotka liittyvät oikeusvaltion periaatteiden rikkomiseen.

Erityisesti talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson⁴ ja oikeusvaltiokertomuksen⁵ valmistelusta ja elpymis- ja palautumistukivälineen⁶ ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen⁷ täytäntöönpanosta vastaavat yksiköt sekä Euroopan petostentorjuntavirasto, jäljempänä 'OLAF', ja komission tarkastusyksiköt ovat vaihtaneet säännöllisesti tietoja, jotka on hankittu kyseisten toimien yhteydessä.

Komissio on myös aktiivisesti lisännyt tietoisuutta ehdollisuusasetuksesta muun muassa kannustaakseen kolmansia osapuolia tekemään kanteluja ja jakamaan asiaankuuluvia tietoja, joilla voi olla merkitystä asetuksen soveltamisen kannalta.

² Unionin tuomioistuimen tuomio (täysistunto) 16.2.2022, *Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 ja unionin tuomioistuimen tuomio (täysistunto) 16.2.2022, *Puolan tasavalta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

³ Komission tiedonanto *Suuntaviivat yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi annetun asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 soveltamisesta*, EUVL C 123, 18.3.2022, s. 12.

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

⁵ Oikeusvaltiokertomus on oikeusvaltiomekanismin keskeinen osa. Lisätietoja on saatavilla osoitteessa https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_fi

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/241, annettu 12 päivänä helmikuuta 2021, elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta, EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/1060, annettu 24 päivänä kesäkuuta 2021, Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä, EUVL L 231, 30.6.2021, s. 159.

Tähän mennessä menettely on aloitettu ja neuvosto on hyväksynyt komission ehdotuksesta ehdollisuusasetuksen mukaisia toimenpiteitä kerran, Unkarissa havaittujen oikeusvaltion periaatteiden merkityksellisten rikkomisten osalta.

2.1. Merkityksellisten lähteiden tarkastelu

Ehdollisuusasetusta soveltaessaan komissio varmistaa ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti, että tilannetta seurataan jatkuvasti kaikissa jäsenvaltioissa, jotta voidaan yksilöidä oikeusvaltion periaatteiden merkitykselliset rikkomiset, jotka vaikuttavat tai uhkaavat vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Seurannassaan komissio ottaa huomioon kaikki mahdolliset asiaankuuluvat tietolähteet, erityisesti ehdollisuusasetuksen johdanto-osan 16 kappaleessa luetellut tietolähteet, kuten komission oikeusvaltiokertomukset, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukset ja kansainvälisten järjestöjen raportit⁸, sekä muita asiaankuuluvia lähteitä, kuten Euroopan parlamentin päätöslauselmat ja tutkimukset, kansalaisjärjestöjen raportit ja tutkivien toimittajien raportit. Komissio tarkastelee näitä lähteitä säännöllisesti tarpeen mukaan.

Suorittaessaan tällaista tarkastelua kaikkien jäsenvaltioiden osalta komissio tekee tapauskohtaisen laadullisen arvioinnin selvittääkseen, onko olemassa perusteltu syy aloittaa ehdollisuusasetuksen mukainen menettely. Kuten Euroopan unionin tuomioistuin on korostanut⁹, komission on varmistuttava käyttämiensä tietojen merkityksellisyydestä ja lähteidensä luotettavuudesta. Tämä edellyttää väitettyjen rikkomisten kattavaa arviointia, ja komission olisi perustettava arviointinsa monenlaiseen näyttöön ja pyrittävä käyttämään päätelmissään useita lähteitä.¹⁰

Lisäksi komissio hyödyntää muiden työvaiheiden yhteydessä toteutettavaa seuranta- ja sidosryhmien kanssa pidettäviä kokouksia. Oikeusvaltiomekanismia koskevasta vuotuisesta syklistä¹¹ tai muiden asiaankuuluvien välineiden, kuten elpymis- ja palautumistukivälineen ja yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen, soveltamisesta saatavat tiedot otetaan myös huomioon

⁸ Ehdollisuusasetuksen johdanto-osan 16 kappaleessa todetaan seuraavaa: ”Oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen toteaminen edellyttää, että komissio tekee jäsenvaltion tilanteesta perusteellisen laadullisen arvioinnin. Kyseisen arvioinnin olisi oltava objektiivinen, puolueeton ja oikeudenmukainen, ja siinä olisi otettava huomioon asiaankuuluvat tiedot käytettävissä olevista lähteistä ja tunnustetuista instituutioista, mukaan lukien Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot, Euroopan tilintarkastustuomioistuimen kertomukset, komission oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus ja EU:n oikeusalan tulostaulu, Euroopan petostentorijuntaviraston (OLAF) ja tapauksen mukaan Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) kertomukset sekä päätelmät ja suositukset, joita tuottavat asiaankuuluvat kansainväliset järjestöt ja verkostot, mukaan lukien Euroopan neuvoston elimet kuten Euroopan neuvoston lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO) ja Venetsian komissio, erityisesti sen luettelo oikeusvaltion arviointiperusteista, sekä Euroopan korkeimpien oikeuksien ja tuomarineuvostojen verkostot. Komissio voisi tarvittaessa kuulla Euroopan unionin perusoikeusvirastoa ja Venetsian komissiota perusteellisen laadullisen arvioinnin valmistelua varten.”

⁹ Unionin tuomioistuimen tuomio (täysistunto) 16.2.2022, *Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, 285 kohta, ja unionin tuomioistuimen tuomio (täysistunto) 16.2.2022, *Puolan tasavalta v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, 285 kohta.

¹⁰ Ks. suuntaviivojen 63 kohta. Komissio ei voisi esimerkiksi aloittaa menettelyä yksittäisen tiedon, kuten lehtiartikkelin, perusteella, vaikka kyseistä lähdettä pidettäisiinkin luotettavana. Komissio arvioi käytettävissä olevien lähteiden antamat tiedot ja vahvistaa ne muilla lähteillä tai tiedoilla.

¹¹ Oikeusvaltiomekanismin puitteissa oikeusvaltiokertomuksen valmistelutyö kattaa vuosittain koko vuoden. Siihen kuuluvat komission sekä jäsenvaltioiden, kansainvälisten järjestöjen ja kansalaisjärjestöjen väliset kuulemiset oikeusvaltiota koskevista kysymyksistä. Lisätietoja on saatavilla osoitteessa https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_fi

ehdollisuusasetukseen perustuvaa tarkastelua varten. Myös komission yksiköt, jotka vastaavat unionin rahoituksen tarkastamisesta tai rikkomistapausten käsittelystä, osallistuvat toimintaan. Lisäksi komissio kuulee OLAFia ja Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) kerätäkseen tarvittaessa lisätietoja.

Lisäksi komissio kerää tietoja kansalaisilta ja kansalaisyhteiskunnalta erityisesti oikeusvaltion periaatteiden mahdollista rikkomista koskevien kantelujen perusteella. Komissio on vastaanottanut kanteluja eri tavoin (muun muassa sähköpostiviestejä ja kirjeitä komission jäsenille tai komission eri yksiköille). Yksinkertaistaakseen komissiolle toimitettavia tietoja jo syöttövaiheessa ja tarjotakseen selkeän yhteyspisteen ehdollisuusasetukseen liittyviä kanteluja varten komissio asetti saataville kantelulomakkeen¹², jota kantelijat voivat käyttää ja jossa on erityisiä ominaisuuksia niille, jotka haluavat pysyä nimettöminä. Lisäksi komissio on perustanut erityisen asiointipostilaatikon.¹³ Tämä erityinen kantelulomake hyväksyttiin suuntaviivojen liitteenä, jotta ehdollisuusasetuksen soveltamisen kannalta merkityksellisten tietojen toimittaminen olisi helpompaa. Suositeltava tapa ottaa yhteyttä komissioon on täyttää kantelulomake ja lähettää se siihen tarkoitettuun asiointipostilaatikkoon.

Komissio on johdonmukaisesti lisännyt tietoisuutta mahdollisuudesta tehdä kanteluita ja kantelulomakkeen olemassaolosta tätä tarkoitusta varten esimerkiksi vastauksissaan kansalaisten valituksiin, tapaamisissa sidosryhmien kanssa ja puhuessaan useissa Euroopan parlamentin valiokunnissa.

Komissio arvioi laadullisesti jokaisen kantelijan toimittamat tiedot ja asiakirjat sen selvittämiseksi, sisältävätkö ne merkityksellisiä tietoja, jotka voivat olla perusteena ehdollisuusasetuksen soveltamiselle. Kolmen vuoden aikana on saatu huomattava määrä kirjeitä, sähköposteja ja kanteluja. Tähän mennessä saadut tiedot eivät tavallisesti ole osoittaneet, että asetuksen soveltamisedellytykset täyttyisivät. Esimerkiksi sisämarkkinoiden toimintaan liittyvistä haasteista on tehty lukuisia kanteluja, jotka eivät kuitenkaan ole liittyneet unionin rahoitukseen.¹⁴ Yksikään näistä lähes kolmestasadasta kantelusta ei ollut niin perusteltu, että komissio olisi voinut vahvistaa todisteet tai aloittaa ehdollisuusasetuksen mukaisen menettelyn. Komissio tutkii kaikki kantelut, mutta tähän mennessä ainoastaan hyvin pieni osa kanteliijoista on käyttänyt vakiomuotoista kantelulomaketta. Jotta kantelun asiasisällön arvioinnille olisi paremmat perusteet ja jotta kantelujen käsittely ja niihin vastaaminen olisi helpompaa, kantelun tekijöitä kannustetaan käyttämään vakiomuotoista kantelulomaketta, sillä se voi auttaa heitä muotoilemaan kantelunsa paremmin ehdollisuusasetuksen mukaista arviointia varten. Tämä helpottaa myös komission yksiköiden mielekästä arviointia asetuksen mukaisesti.

2.2. Tietopyynnöt

Ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti ja osana arviointia varten tarvittavien tietojen keräämistä komissio voi lähettää asianomaiselle jäsenvaltiolle tietopyynnön. Ehdollisuusasetuksen ja suuntaviivojen 56 kohdan mukaisesti komissio voi pyytää lisätietoja,

¹² Kantelulomake on saatavilla 23. marraskuuta 2021 julkaistulla ehdollisuusasetusta koskevalla julkisella verkkosivulla (<https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditional-regulation-fi>). Lisäksi se on maaliskuussa 2022 hyväksytyjen suuntaviivojen liitteenä II, ks. edellä alaviite 4.

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

¹⁴ Näiden osalta voidaan yleensä toteuttaa jatkotoimia muiden välineiden avulla, mutta ne eivät ole ehdollisuusasetuksen kannalta merkityksellisiä.

joita se tarvitsee varmistaakseen ehdollisuusasetuksen soveltamisedellytysten täyttymisen, arvioidakseen unionin talousarvioon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen kohdistuvan vaikutuksen (tai tällaisen vaikutuksen uhan) laajuutta tai arvioidakseen yksityiskohtaisemmin korjaavia toimenpiteitä, joita jäsenvaltio on toteuttanut tai aikoo toteuttaa. Komissio voi pyytää lisätietoja paitsi ennen menettelyn aloittamista myös kirjallisen ilmoituksen lähettämisen jälkeen.

Komissio lähetti raportointijakson aikana kaksi hallinnollista kirjettä tietojen pyytämiseksi Puolalta ja Unkarilta 24. marraskuuta 2021.

Puola vastasi tietopyyntöön tammikuussa 2022, ja vastauksen sisältämät tiedot otettiin huomioon arvioitaessa, vaikuttivatko oikeusvaltion periaatteiden rikkomiset unionin talousarvioon tai uhkasivatko ne vakavasti vaikuttaa siihen riittävän suoraan. Puolan tapauksessa ei aloitettu ehdollisuusasetuksen mukaista menettelyä sen vuoksi, että komissiolla ei ollut perusteltua syytä katsoa, että kaikki edellytykset ehdollisuusasetuksen soveltamiselle täyttyivät. Tämä ei kuitenkaan rajoita sitä, että komissio jatkaa oikeusvaltioperiaatteeseen Puolassa liittyvien ongelmien käsittelyä muiden välineiden avulla. Komissio on jatkanut Puolan tilanteen tarkkaa seurantaa samalla tavoin kuin se seuraa jatkuvasti tilannetta kaikissa muissa jäsenvaltioissa arvioidakseen, täyttyvätkö edellytykset ehdollisuusasetuksen soveltamiselle.

Unkari vastasi komission tietopyyntöön 27. tammikuuta 2022. Arvioituaan Unkarin vastauksen komissio lähetti Unkarille kirjallisen ilmoituksen 27. huhtikuuta 2022 ja aloitti siten ehdollisuusasetuksen mukaisen menettelyn (ks. jäljempänä oleva 2.3 jakso).

2.3. Menettely

Ehdollisuusasetuksen 6 artiklassa säädetään suojatoimenpiteiden hyväksymisessä noudatettavasta menettelystä. Menettely on lähtökohtaisesti kyse pääosin (eli sen viimeisiin vaiheisiin asti, jolloin neuvosto tekee lopullisen päätöksen) komission ja asianomaisen jäsenvaltion kahdenvälisestä prosessista, johon liittyy velvollisuus ilmoittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle menettelyn aikana tehdyistä erityisistä toimista (ks. jäljempänä oleva 2.4 jakso).

Kun komissio on lähettänyt 6 artiklan 1 kohdan mukaisen kirjallisen ilmoituksen¹⁵, jossa esitetään komission havaintojen perusteena olevat tosiseikat ja erityiset perusteet, se aloittaa kuulemismenettelyn asianomaisen jäsenvaltion kanssa. Jos jäsenvaltio osoittaa menettelyn aikana, että se on korjannut tilanteen kokonaisuudessaan, edellytykset toimenpiteiden ehdottamiselle neuvostolle eivät täyty. Muussa tapauksessa komission on jatkettava menettelyä ja lopulta ehdotettava, että neuvosto tekee täytäntöönpanopäätöksen¹⁶ asianmukaisista toimenpiteistä unionin talousarvion tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Neuvoston hyväksymät suojatoimenpiteet pysyvät voimassa, kunnes niiden hyväksymiseen johtanut tilanne on korjattu. Neuvosto voi komission ehdotuksesta kumota suojatoimenpiteet tai muuttaa

¹⁵ Asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jos komissio toteaa, että sillä on perusteltu syy katsoa, että 4 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät, se lähettää asianomaiselle jäsenvaltiolle kirjallisen ilmoituksen, jossa esitetään komission havaintojen perusteena olevat tosiseikat ja erityiset perusteet, ellei se katso voivansa suojata unionin talousarviota tehokkaammin muiden unionin lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen avulla. Komissio ilmoittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viipymättä kaikista tällaisista ilmoituksista ja niiden sisällöstä.”

¹⁶ Ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 11 kohdan mukaan neuvosto tekee täytäntöönpanopäätöksensä määränemistöllä.

niitä, kun tilanteen katsotaan osittain tai kokonaan korjaantuneen 7 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.

Ainoa tähän mennessä ehdollisuusasetuksen nojalla käynnistetty tapaus, jonka seurauksena neuvosto on hyväksynyt suojatoimenpiteitä, on Unkaria koskeva tapaus. Tämä ensimmäinen tapaus oli myös ensimmäinen kerta, kun ehdollisuusasetuksessa säädettyjä sitovia määräaikoja sovellettiin käytännössä. Asetuksessa asetetaan selkeät ja kunnianhimoiset määräajat jokaiselle toimijalle kaikissa vaiheissa.

Komissio lähetti 27. huhtikuuta 2022 Unkarille kirjallisen ilmoituksen, jossa se totesi objektiivisen analyysin perusteella, että sillä oli perusteltu syy katsoa kaikkien ehdollisuusasetuksen soveltamisen edellytysten täyttyvän. Kirjallisessa ilmoituksessa Unkarille ilmoitettiin useita sellaisia seikkoja koskevista huolenaiheista, jotka vaikuttivat tai uhkasivat vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon riittävän suoraan.

Unkari toimitti huomautuksensa ja täydentävät kirjeet 27. kesäkuuta 2022, 30. kesäkuuta 2022 ja 5. heinäkuuta 2022. Unkari ei toimittanut mitään korjaavia toimenpiteitä kyseisenä ajanjaksona. Sen sijaan Unkari hylkäsi kaikki havainnot ja erityisesti niiden yhteyden EU:n taloudellisiin etuihin. Käytännössä ja asetukseen sisältyvien määräaikojen vuoksi tämä aiheutti huomattavia aikapaineita menettelyn kaikissa myöhemmissä vaiheissa.

Vasta 19. heinäkuuta 2022, menettelyn hyvin myöhäisessä vaiheessa, Unkari ehdotti 17:ää korjaavaa toimenpidettä havaittujen epäkohtien korjaamiseksi.¹⁷ Komissio arvioi ne ja katsoi, että korjaavilla toimenpiteillä ei ratkaistu asianmukaisesti ongelmia.

Komissio ilmoitti Unkarille 20. heinäkuuta 2022 aikomuksestaan ehdottaa talousarvion suojatoimenpiteitä, jotka olisi hyväksyttävä ehdollisuusasetuksen nojalla. Unkari vastasi 22. elokuuta 2022. Tätä vastausta täydennettiin toisella kirjeellä 13. syyskuuta 2022.

Komissio ehdotti 18. syyskuuta 2022 neuvostolle talousarvion suojatoimenpiteiden hyväksymistä unionin talousarvion ja unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta Unkarissa.¹⁸ Tässä ehdotuksessa komissio ilmaisi huolensa seuraavista seikoista: i) systeemiset sääntöjenvastaisuudet, puutteet ja heikkoudet julkisissa hankintamenettelyissä, ii) eturistiriitojen havaitseminen, ehkäisy ja korjaaminen sekä iii) tutkinta, syytetoimet ja korruptiontorjuntakehys. Komissio totesi perusteellisen arvioinnin jälkeen, että talousarvioon kohdistuva riski oli edelleen olemassa. Tämän perusteella komissio ehdotti, että 65 prosenttia kolmen koheesiopolitiikan toimenpideohjelman sitoumuksista keskeytettäisiin (tai että yksi tai useampi näistä ohjelmista keskeytettäisiin suhteessa siihen uhkaan, joka talousarvioon kohdistuu, jos niitä ei ole hyväksytty ennen neuvoston päätöstä) ja että oikeudellisten sitoumusten tekeminen tiettyjen yhteisöjen (niin kutsuttujen yleishyödyllisten säätiöiden¹⁹ ja niiden ylläpitämien yhteisöjen) kanssa kielletäisiin suoraan tai välillisesti hallinnoitavien unionin ohjelmien osalta.

Komissio ilmoitti neuvostolle 30. marraskuuta 2022 korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevasta arvioinnistaan, jossa se otti huomioon 19. marraskuuta 2022 mennessä saavutetun edistymisen. Tässä arvioinnissa ja 9. joulukuuta 2022 tehdyssä

¹⁷ Lisätietoja Unkarin toimittamista korjaavista toimenpiteistä on 4 jaksossa.

¹⁸ Ehdotus neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi toimenpiteistä unionin talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta Unkarissa (COM(2022) 485 final), saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:52022PC0485>

¹⁹ Yleishyödyllisiä säätiöitä kutsutaan myös 'yleisen edun mukaisiksi varojen hallintasäätiöiksi'.

täydentävässä arvioinnissa komissio yksilöi jäljellä olevia heikkouksia ja riskejä ja päätti pitää voimassa syyskuussa tekemänsä alkuperäisen ehdotuksen ja kehotti neuvostoa etenemään tältä pohjalta.

Neuvosto hyväksyi 15. joulukuuta 2022 ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 10 kohdan mukaisesti täytäntöönpanopäätöksen kolmen kuukauden kuluessa komission ehdotuksen vastaanottamisesta sen jälkeen, kun yhden kuukauden määräaikaa oli jatkettu poikkeuksellisesti.

Neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä vahvistettiin komission ehdotuksen perusteella toimenpiteet unionin talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta Unkarissa.²⁰ Ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 11 kohdan mukaisesti ja toimenpiteiden oikeasuhteisuuteen liittyvistä syistä neuvosto muutti komission ehdotusta ja alensi keskeytettävien sitoumusten prosenttiosuuden 65 prosentista 55 prosenttiin kyseisten kolmen koheesiopolitiikan toimenpideohjelman²¹ osalta, kun ne on hyväksytty, mikä on yhteensä noin 6,3 miljardia euroa kaudella 2021–2027. Neuvosto kielsi myös uusien oikeudellisten sitoumusten tekemisen unkarilaisten yleishyödyllisten säätiöiden ja niiden ylläpitämien yhteisöjen kanssa silloin kun unionin talousarviota toteutetaan suoraan tai välillisesti hallinnoiden.

Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen hyväksymisen jälkeen Unkari ilmoitti komissiolle jatkotoimista, joihin se oli ryhtynyt pannakseen täytäntöön kaikki menettelyn aikana toimittamansa sitoumukset. Komissio on keskustellut Unkarin viranomaisten kanssa auttaakseen Unkaria suunnittelemaan asianmukaiset uudet korjaavat toimenpiteet, joilla voitaisiin tehokkaasti puuttua neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä esitettyihin avoimiin kysymyksiin.

Ehdollisuusasetuksen 7 artiklan 2 kohdassa todetaan seuraavaa: ”Asianomaisen jäsenvaltion pyynnöstä tai omasta aloitteestaan ja viimeistään vuoden kuluttua siitä, kun neuvosto on hyväksynyt toimenpiteet, komissio arvioi asianomaisen jäsenvaltion tilanteen ottaen huomioon asianomaisen jäsenvaltion toimittaman näytön sekä asianomaisen jäsenvaltion mahdollisesti hyväksymien uusien korjaavien toimenpiteiden riittävyyden”.

Koska Unkari ei toimittanut kirjallista ilmoitusta, komissio arvioi omasta aloitteestaan uudelleen Unkarin tilanteen käytettävissä olevien tietojen perusteella. Komissio päätti 13. joulukuuta 2023, jäljempänä ’uudelleenarviointipäätös’, että tilannetta, joka johti neuvoston toimenpiteiden hyväksymiseen, ei ollut korjattu ja että unionin talousarvion riskitaso oli edelleen sama kuin neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä. Tästä syystä komissio katsoi, että toteutetut toimenpiteet oli pidettävä voimassa.²²

²⁰ Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/2506, annettu 15 päivänä joulukuuta 2022, jäljempänä ’neuvoston täytäntöönpanopäätös’, EUVL L 325, 20.12.2022, saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32022D2506>

²¹ a) Ympäristöä ja energiatehokkuutta koskeva toimenpideohjelma plus; b) yhdenmukainen liikenteen toimenpideohjelma plus; c) alueellisen ja asutuksen kehittämisen toimenpideohjelma plus.

²² Komission 13. joulukuuta 2023 tekemän päätöksen teksti on saatavilla Uutiset-kohdassa osoitteessa https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_fi

2.4. Ilmoitukset Euroopan parlamentille ja neuvostolle

Ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan komission on ilmoitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jos se lähettää kirjallisen ilmoituksen, joka käynnistää menettelyn. Lisäksi komission on 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti ilmoitettava neuvostolle, jos se osoittaa jäsenvaltiolle päätöksen, jonka mukaan toimenpiteiden hyväksymiseen johtanut tilanne ei ole korjaantunut. Asetuksen 8 artiklassa säädetään, että Euroopan parlamentille on annettava tiedoksi kaikki ehdollisuusasetuksen nojalla ehdotetut, hyväksytyt tai kumotut toimenpiteet.

Toistaiseksi ainoassa tapauksessa komissio on täyttänyt ehdollisuusasetuksen mukaiset tiedotusvelvoitteensa ilmoittamalla Euroopan parlamentille ja neuvostolle koko menettelyn aikana toteutetuista toimista tai hyväksytyistä säädöksistä asetuksen mukaisesti. Velvoitteidensa lisäksi se julkaisi ensin ehdotuksensa neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi²³ asianmukaisista toimenpiteistä sekä tiedonantonsa neuvostolle Unkarin ilmoittamista korjaavista toimenpiteistä²⁴ ja uudelleenarviointipäätöksensä. Toiseksi komissio tiedotti säännöllisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle teknisellä ja poliittisella tasolla ehdollisuusasetuksen täytäntöönpanosta. Lisäksi komission edustajat osallistuivat molempien toimielinten kuulemistilaisuuksiin ja valiokuntien kokouksiin, ja komissio vastasi Euroopan parlamentin jäsenten päätöslauselmiin, kirjeisiin ja muihin kyselyihin.

3. MUIDEN VÄLINEIDEN TÄYDENTÄMINEN

Unioni on kehittänyt erilaisia välineitä ja menettelyjä, joilla edistetään oikeusvaltioperiaatetta ja sen soveltamista ja joiden avulla unionin toimielimet voivat tehokkaasti reagoida oikeusvaltioperiaatteen rikkomiseen rikkomusmenettelyjen ja SEU-sopimuksen 7 artiklassa määrätyn menettelyn avulla. Muita välineitä ovat muun muassa rahoitustuki kansalaisyhteiskunnan järjestöille, oikeusvaltiomekanismia koskeva vuotuinen sykli ja EU:n oikeusalan tulostaulu.²⁵ Muilla unionin lainsäädännössä vahvistetuilla välineillä ja menettelyillä, kuten OLAFin tutkimuksilla, tarkastuksilla ja tilintarkastuksilla tai rahoitusoikeuksilla, pyritään erityisesti suojaamaan unionin talousarviota. Ehdollisuusasetus täydentää näitä välineitä²⁶ suojaamalla unionin talousarviota oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta, jotka vaikuttavat sen moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.²⁷ Ehdollisuusasetuksen johdanto-osan 28 kappaleessa todetaan, että täydentävyys on yksi tärkeimmistä aiheista, joita tässä kertomuksessa olisi käsiteltävä.

Ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan on arvioitava, voitaisiinko unionin talousarviota suojata tehokkaammin muiden unionin lainsäädännössä säädettyjen menettelyjen kuin ehdollisuusasetuksessa vahvistetun mekanismin avulla. Ehdollisuusasetuksen johdanto-osan 17 kappaleessa todetaan tässä yhteydessä, että ”[u]nionin rahoituslainsäädännössä ja

²³ Ehdotus neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi toimenpiteistä unionin talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta Unkarissa (COM(2022) 485 final), saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=celex:52022PC0485>

²⁴ Komission tiedonanto neuvostolle Unkarin asetuksen (EU, Euratom) 2020/2092 mukaisesti ilmoittamista korjaavista toimenpiteistä unionin talousarvion suojaamiseksi (COM(2022) 687 final), saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52022DC0687>

²⁵ Muita välineitä olivat muun muassa yhteistyö- ja seurantamekanismi, joka oli otettu käyttöön edistymisen helpottamiseksi tietyillä aloilla, kuten oikeuslaitoksen uudistamisessa ja korruption torjunnassa kahdessa jäsenvaltiossa. Syyskuussa 2023 komissio päätti yhteistyö- ja seurantamekanismin soveltamisen, sillä molemmat jäsenvaltiot olivat täyttäneet tyydyttävästi tämän välineen mukaiset velvoitteensa.

²⁶ Nämä välineet ovat toisistaan riippumattomia, ja kukin palvelee omaa tarkoitustaan.

²⁷ Ehdollisuusasetuksen johdanto-osan 14 kappale.

sovellettavissa alakohtaisissa ja varainhoitoa koskevissa säännöissä säädetään erilaisista mahdollisuuksista suojata unionin talousarviota, mukaan lukien maksuajan kulumisen keskeyttäminen ja maksujen keskeyttäminen tai rahoitusoikaisut, jotka liittyvät sääntöjenvastaisuuksiin tai vakaviin puutteisiin hallinto- ja valvontajärjestelmissä”.

Harkitessaan, suojataanko ehdollisuusasetuksen mukaisella menettelyllä unionin talousarviota tehokkaammin kuin muiden menettelyjen avulla, komissio ottaa huomioon joukon kriteerejä, joita sovelletaan tapauskohtaisesti. Suuntaviivoissa viitataan erityisesti kahteen kriteeriin, joiden perusteella määritetään, kuinka tehokas ehdollisuusasetuksen suoja on muihin välineisiin verrattuna.²⁸ Tätä ”täydentävyystestiä” tarkennetaan ehdollisuusasetuksen soveltamisesta saatujen käytännön kokemusten perusteella.

Unionin talousarvion suojaamiseksi voidaan unionin lainsäädännön nojalla käyttää useita välineitä. Kuten edellä on mainittu, OLAFin²⁹ ja EPPOn³⁰ tutkimuksissa voidaan puuttua unionin talousarvioon kohdistuviin riskeihin riippumatta niiden taustalla olevista kysymyksistä, ja varainhoitoasetuksen sääntöjen soveltaminen voi myös johtaa tilintarkastuksiin, tarkastuksiin ja maksujen keskeyttämiseen³¹.

Yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella hallinnoidaan neljää koheesiopolitiikan rahastoa, yhtä meri-, kalastus- ja vesiviljelyrahastoa sekä kolmea sisäasioiden rahastoa, joita hallinnoidaan yhteistyössä. Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaisten ohjelmien täytäntöönpanon edellytyksenä on, että erityistavoitteiden vaikuttavan ja tehokkaan toteutuksen ennakoedellytykset (niin kutsutut ’aihekohtaiset’ tai ’horisontaaliset’ mahdollistavat edellytykset) täytyvät (koko ohjelmakauden ajan). Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 15 artiklassa ja liitteessä III säädetyn perusoikeuskirjaa³² koskevan horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen mukaan kaikkien jäsenvaltioiden on otettava käyttöön tehokkaat mekanismit, joilla varmistetaan, että rahastoista tuetut ohjelmat ja niiden täytäntöönpano ovat perusoikeuskirjan mukaisia. Jos mahdollistavaa edellytystä ei täytetä, komissio ei voi korvata ohjelmiin tai ohjelmien osiin liittyviä menoja, jotka liittyvät mahdollistavaan edellytykseen liittyviin erityistavoitteisiin.³³ Riskit, jotka koskevat tiettyjen perusoikeuksien suojelua (esim. oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen), saattavat vaarantaa myös oikeusvaltion periaatteet. Jos komissio milloin tahansa toteaa, että aiemmin täytetyksi todettu mahdollistava edellytys ei enää täyty, se ilmoittaa tästä jäsenvaltiolle ja toimittaa sille arviointinsa. Jos komissio toteaa, että mahdollistava edellytys ei edelleenkään täyty, kyseiseen erityistavoitteeseen liittyviä menoja ei korvata. Lisäksi yhteisiä säännöksiä koskevassa asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltio perustaa vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvonnan järjestelmän unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Siihen sisältyy erityisiä suojoitoimia ja toimenpiteitä, kuten maksujen määräaikojen kulumisen keskeyttäminen tai

²⁸ Suuntaviivojen 41–43 kohta.

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) N:o 883/2013, annettu 11 päivänä syyskuuta 2013, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999 ja neuvoston asetuksen (Euratom) N:o 1074/1999 kumoamisesta, EUVL L 248, 18.9.2013, s. 1.

³⁰ Neuvoston asetukset (EU) 2017/1939, annettu 12 päivänä lokakuuta 2017, tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta, EUVL L 283, 31.10.2017, s. 1.

³¹ Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä 18 päivänä heinäkuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1) 63 ja 131 artikla.

³² Euroopan unionin perusoikeuskirja, EUVL C 326, 26.10.2012, s. 391.

³³ Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen 15 artiklan 5 kohta.

maksujen keskeyttäminen hallinto- ja valvontajärjestelmän tehokkaassa toiminnassa ilmenevien puutteiden vuoksi, sekä rahoitusoikaisuja, joilla suojellaan unionin talousarviota ohjelmien täytäntöönpanoon liittyviltä sääntöjenvastaisuuksilta.

Myös elpymis- ja palautumistukivälineen rahoituksen saamisen edellytyksissä edellytetään, että jäsenvaltio perustaa vaikuttavan ja tehokkaan sisäisen valvonnan järjestelmän unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi välineen täytäntöönpanon yhteydessä. Jäsenvaltioiden on lisäksi vastattava kaikkiin asiaankuuluvissa maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin haasteisiin tai merkittävään osaan niistä. Tällaiset maakohtaiset suositukset voivat koskea haasteita, jotka saattavat viitata oikeusvaltion periaatteiden rikkomiseen. Sovellettavissa säännöissä edellytetään myös, että jäsenvaltiot toteuttavat kaikki asianmukaiset toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi ja sen varmistamiseksi, että elpymis- ja palautumistukivälineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyvä varojen käyttö on sovellettavan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaista. Rahoitus voidaan keskeyttää, rahoitustukea koskevat sopimukset voidaan irtisanoa ja rahoitusta voidaan vähentää ja periä takaisin, jos asianomainen jäsenvaltio ei ole pannut elpymis- ja palautumissuunnitelmaa täytäntöön tyydyttävällä tavalla tai jos kyseessä ovat tukivälineestä tuettuihin toimenpiteisiin liittyvät vakavat sääntöjenvastaisuudet (kuten petokset, lahjonta ja eturistiriidat) taikka rahoitustukea koskevien sopimusten mukaisten velvoitteiden vakava rikkominen.³⁴

Siltä osin kuin on kyse yhteisestä maatalouspolitiikasta, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta annetussa asetuksessa³⁵ asetetaan jäsenvaltioille erityisvelvoitteita unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi, ja komissio voi keskeyttää maksut, jos hallintojärjestelmien moitteettomassa toiminnassa on vakavia puutteita unionin taloudellisten etujen suojaamisen osalta, ja jättää menoja unionin rahoituksen ulkopuolelle, jos ne eivät ole aiheutuneet unionin oikeuden mukaisesti.³⁶ Joissakin tapauksissa tällaiset vakavat puutteet voivat johtua oikeusvaltion periaatteiden rikkomisesta³⁷, ja ne voivat siksi olla merkityksellisiä ehdollisuusasetuksen soveltamisen kannalta.

Tältä osin suuntaviivojen mukaisesti³⁸ yksi kriteereistä, joiden perusteella ehdollisuusasetuksen tehokkuutta suhteessa muihin menettelyihin arvioidaan, liittyy käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin ja niiden soveltuvuuteen eri tilanteisiin. Ehdollisuusasetuksen 5 artiklassa vahvistetaan luettelo talousarviotoimista, joita komissio voi ehdottaa neuvostolle, jos kaikki ehdollisuusasetuksen edellytykset täyttyvät.³⁹ Lisäksi erilaisia suojatoimenpiteitä, joilla

³⁴ Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 24 artikla.

³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2021/2116, annettu 2 päivänä joulukuuta 2021, yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta sekä asetuksen (EU) N:o 1306/2013 kumoamisesta, EUVL L 435, 6.12.2021, s. 187.

³⁶ Yhteisen maatalouspolitiikan rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta annetun asetuksen 42, 55 ja 59 artikla.

³⁷ Esimerkiksi kiinteistörekistereistä ja niihin liittyvästä maatalousmaan vuokrauksen ja/tai omistuksen valvonnasta vastaavien viranomaisten asianmukaisen toiminnan (mukaan lukien tarvittaessa lainvalvontatoimet) osalta, jos tällainen vuokraus ja/tai omistus on merkityksellistä yhteisen maatalouspolitiikan mukaisten tukien saamisen kannalta. Ks. suuntaviivojen 24 kohta.

³⁸ Suuntaviivojen 41–43 kohta.

³⁹ Ehdollisuusasetuksen 5 artiklan mukaisesti suojatoimenpiteisiin voi kuulua unionin talousarvion suoran tai välillisen hallinnoinnin yhteydessä maksujen tai oikeudellisten sitoumusten täyttämisen keskeyttäminen, oikeudellisten sitoumusten purkaminen, kielto tehdä uusia oikeudellisia sitoumuksia, erien maksamisen keskeyttäminen, taloudellisen edun keskeyttäminen tai pienentäminen sekä kielto tehdä uusia sopimuksia lainoista tai muista unionin välineistä. Yhteistyöhön perustuvan hallinnoinnin yhteydessä suojatoimenpiteisiin voi kuulua ohjelmien keskeyttäminen, oikeudellisten sitoumusten keskeyttäminen tai vähentäminen,

puututaan oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen erityispiirteisiin, voidaan soveltaa kumulatiivisesti.

Unkarin tapauksessa useat vakavat seikat tukivat päätelmää, jonka mukaan unionin lainsäädännössä ei säädetä menettelystä, jonka avulla komissio olisi voinut suojata unionin talousarviota tehokkaammin.⁴⁰ Tämä tapaus osoitti myös, että ehdollisuusasetuksen nojalla ehdotettavat toimenpiteet eivät rajoitu vain tiettyihin hankkeisiin tai ohjelmiin: ne voivat kattaa kaikki unionin varat, ja näin voidaan paremmin puuttua järjestelmällisiin tai monialaisiin puutteisiin, jotka vaarantavat unionin talousarvion.

Unkarin tapauksessa ehdollisuusasetuksen mukainen menettely on ollut käynnissä rinnakkain useiden unionin välineiden mukaisten prosessien kanssa. Tämä johtui pääasiassa kyseisten välineiden voimaantuloajankohdasta ja kussakin välineessä vahvistettujen menettelyvaiheiden ajoituksesta, ja nämä puolestaan riippuivat myös Unkarin kunkin menettelyn aikana toimittamien tietojen ajoituksesta. On huomattava, että ehdollisuusasetus on ainoa säädös, jossa edellytetään arviointia siitä, voidaanko unionin taloudellisia etuja suojata oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta tehokkaammin muissa välineissä säädettyjen menettelyjen avulla.

Ehdotuksessaan neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi toimenpiteistä unionin talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta Unkarissa⁴¹ komissio katsoi, että minkään muun unionin lainsäädännön mukaisen menettelyn avulla ei voitaisi suojata unionin talousarviota ehdotuksessa yksilöidyltä rikkomisilta tehokkaammin kuin ehdollisuusasetuksessa säädetyllä menettelyllä. Yksilöityjen puutteiden, heikkouksien, rajoitusten ja uhkien katsottiin olevan laajalle levinneitä ja kytköksissä toisiinsa, minkä vuoksi muut menettelyt eivät olisi olleet ehdollisuusasetuksessa säädettyä menettelyä tehokkaampia. Komissio korosti, että Unkarille oli jo yli kymmenen vuoden ajan osoitettu suosituksia ja sitä oli vaadittu toteuttamaan korjaavia toimia erityisesti julkisten hankintojen alalla esiintyvien heikkouksien ja vakavien sääntöjenvastaisuuksien vuoksi. Unkarin julkisissa hankinnoissa oli pitkään merkittäviä puutteita ja heikkouksia, jotka vaikuttivat unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon ja unionin taloudellisten etujen suojaamiseen ja joita Unkari ei onnistunut korjaamaan järjestelmällisesti.

Elpymis- ja palautumistukivälineen puitteissa hyväksyttiin 15. joulukuuta 2022 Unkarin elpymis- ja palautumissuunnitelma.⁴² Tässä suunnitelmassa Unkari sitoutui 27 ”supervälitavoitteeseen” eli välitavoitteeseen, jotka liittyvät unionin taloudellisten etujen suojaamiseen, jotta voidaan varmistaa, että elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 22 artiklaa noudatetaan ottamalla käyttöön asianmukainen valvontajärjestelmä. Unkarin on täytettävä kyseiset välitavoitteet tyydyttävästi, ennen kuin elpymis- ja palautumistukivälineestä tehdyn maksupyyntö perusteella voidaan suorittaa maksuja, ja näin ollen supervälitavoitteet ovat välttämättömiä edellytyksiä sille, että Unkari voi esittää maksupyyntöjä elpymissuunnitelmansa mukaisesti. Ne kattavat kolme alaa: ensinnäkin korruption torjuntaa ja julkisia hankintoja koskevat uudistukset, joilla pannaan tehokkaasti täytäntöön kaikki ehdollisuusasetuksen mukaisesti käyttöön otettujen 17 korjaavan

ennakkorahoituksen vähentäminen, maksujen määräaikojen kulumisen keskeyttäminen tai maksujen keskeyttäminen.

⁴⁰ Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 14–18 kappale.

⁴¹ COM(2022) 485 final.

⁴² Neuvoston täytäntöönpanopäätös Unkarin elpymis- ja palautumissuunnitelmasta tehdyn arvion hyväksymisestä, EUVL L 57, 18.2.2021, s. 17.

toimenpiteen keskeiset täytäntöönpanovaiheet, toiseksi oikeuslaitoksen riippumattomuutta vahvistavat uudistukset, jotka vastaavat edellytyksiä, jotka sisältyvät komission täytäntöönpanopäätöksiin, joilla hyväksytään Unkarin ohjelmat yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nojalla sen varmistamiseksi, että perusoikeuskirjaan liittyvän horisontaalisen mahdollistavan edellytyksen oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskeva näkökohta täyttyy⁴³, sekä kolmanneksi erityiset tarkastus- ja valvontatoimenpiteet. ”Supervälitavoitteet” eivät kuitenkaan pysty suojaamaan unionin taloudellisia etuja oikeusvaltion periaatteiden rikkomisilta, jotka jo vaikuttavat tai uhkaavat vaikuttaa muista unionin talousarvion lähteistä kuin elpymis- ja palautumistukivälineestä rahoitettujen meno-ohjelmien täytäntöönpanoon Unkarissa.

Yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen osalta komissio hyväksyi 22. joulukuuta 2022 kumppanuussopimuksen ja kaikki yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen mukaiset Unkaria koskevat ohjelmat vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä varten.⁴⁴ Komissio oli kuitenkin tuolloin todennut, että Unkari ei täyttänyt perusoikeuskirjan tehokasta soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevaa horisontaalista mahdollistavaa edellytystä. Tämä merkitsi sitä, että Unkari saattoi edelleen panna ohjelmat täytäntöön ja saada ennakkorahoitusta, mutta se saattoi saada korvauksia ainoastaan teknisestä avusta, joka on noin 3 prosenttia yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen nojalla myönnettyistä kokonaismäärärahoista, tai toimista, jotka edistävät mahdollistavan edellytyksen täyttämistä. Perusteellisen arvioinnin ja useiden Unkarin hallituksen kanssa käytyjen keskustelujen jälkeen komissio totesi 13. joulukuuta 2023, että Unkari on toteuttanut tarvittavat toimenpiteet, jotta komissio voi katsoa, että EU:n perusoikeuskirjaan sisältyvä horisontaalinen mahdollistava edellytys täyttyy oikeuslaitoksen riippumattomuuden osalta. Näin ollen Unkari voi alkaa saada korvauksia osasta edellä mainittua rahoitusta niin kauan kuin edellytys täyttyy.⁴⁵

Komissio on myös käynnistänyt Unkaria vastaan useita rikkomusmenettelyjä, jotka liittyvät kansalaisyhteiskunnan järjestöjen oikeuksiin, akateemiseen vapauteen, tiedotusvälineiden vapauteen, muuttajien ja turvapaikanhakijoiden oikeuksiin, hlbtq-ihmisten oikeuksiin sekä sisämarkkinoiden toimintaan.⁴⁶ Nämä rikkomusmenettelyt eivät koske ehdollisuusasetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisia soveltamisedellytyksiä. Rikkomusmenettelyjen tarkoituksena ei ole suoraan suojata unionin taloudellisia etuja, eivätkä ne lähtökohtaisesti johda talousarvion suojatoimenpiteisiin. Ne voivat kuitenkin olla myös väline, jonka avulla asianomainen jäsenvaltio voi ryhtyä uudistamaan oikeusvaltion kannalta ongelmallisiksi katsottuja aloja.

4. HYVÄKSYTTYJEN TOIMENPITEIDEN TEHOKKUUS

Ehdollisuusasetuksen 9 artiklan mukaan komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen hyväksyttyjen toimenpiteiden tehokkuudesta.

⁴³ Ks. lehdistötiedote oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja EU:n rahoituksesta Unkarille sekä siinä esitetyt kysymykset ja vastaukset osoitteessa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465

⁴⁴ Ks. Unkarin kanssa tehty kumppanuussopimus – 2021–2027 (europa.eu), osoitteessa https://commission.europa.eu/publications/partnership-agreement-hungary-2021-2027_en

⁴⁵ Ks. lehdistötiedote oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja EU:n rahoituksesta Unkarille sekä siinä esitetyt kysymykset ja vastaukset osoitteessa https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6465

⁴⁶ Ks. EU:n lainsäädännön soveltamisen valvontaa koskevan vuosikertomuksen 2022 Unkaria koskeva osa osoitteessa https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law/hungary-2022_en ja Unkaria koskevat sisämarkkinoiden tulostaulun tiedot osoitteessa <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/Hungary>

Unionin talousarvion suojaamisen kannalta Unkarin tapauksessa komission ehdottamia ja neuvoston hyväksymiä talousarviotoimia pidetään tehokkaina siinä mielessä, että niillä saavutetaan tällä hetkellä tavoite unionin taloudellisten etujen suojaamisesta. Hyväksytyt toimenpiteet ovat lisäksi oikeasuhteisia, ja ne ovat ehdollisuusasetuksessa asetettujen vaatimusten mukaisia, sellaisina kuin Euroopan unionin tuomioistuimella on niitä tulkinut.⁴⁷

Pohdittaessa, onko päätös keskeyttää 55 prosenttia sitoumuksista kolmessa koheesiopoliittikan ohjelmassa (neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 1 kohta) tehokas, neuvosto katsoi, että kyseinen prosenttiosuus oli oikeassa suhteessa tapauksen olosuhteisiin nähden ja ottaen huomioon myönteiset toimet, joita Unkari oli toteuttanut jo neuvoston täytäntöönpanopäätöksen tekohetkellä (ks. jäljempänä oleva 5 jakso). Lisäksi tehokkuus riippuu myös toimenpiteiden kohdennetusta luonteesta, ja sen vuoksi komissio yksilöi ohjelmat, joihin liittyy suurin riski julkisiin hankintoihin liittyvien oikeusvaltion periaatteiden rikkomisesta.

Siltä osin kuin on kyse yleishyödyllisiä säätiöitä koskevan toimenpiteen tehokkuudesta (neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2 artiklan 2 kohta), neuvoston täytäntöönpanopäätöksen hyväksymisen jälkeen ei ole allekirjoitettu uusia oikeudellisia sitoumuksia yleishyödyllisten säätiöiden ja niiden ylläpitämien yhteisöjen kanssa, mikä takaa unionin taloudellisten etujen täydellisen suojan havaituilta eturistiriitoja koskevilta riskeiltä.

Neuvoston hyväksymisissä toimenpiteissä otettiin huomioon unionin talousarvioon kohdistuvat jäljellä olevat riskit, ja ne ovat tehokkaita, sillä ne ovat suojanneet unionin talousarviota koko menettelyn aikana havaituilta riskeiltä. Ehdollisuusasetuksen 7 artiklan mukaisesti neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä esitetyt riskit on ratkaistava uusilla hyväksytyillä (korjaavilla) toimenpiteillä, jotka Unkarin olisi ilmoitettava komissiolle, ennen kuin neuvosto voi kumota talousarviotoimet (komission ehdotuksesta).

Koska Unkari ei ollut toimittanut kirjallista ilmoitusta, komissio arvioi 13. joulukuuta 2023 omasta aloitteestaan tilanteen uudelleen käytettävissä olevien tietojen perusteella ehdollisuusasetuksen 7 artiklan 2 kohdassa säädettyssä määräajassa. Komission uudelleenarvioinnissa otetaan huomioon Unkarin vuonna 2022 tekemien sitoumusten täytäntöönpano ja halukkuus käsitellä jäljellä olevia kysymyksiä. Samalla uudelleenarvioinnissa todetaan, että monialaisia kysymyksiä ei ole vielä käsitelty eikä Unkari ole hyväksynyt muita korjaavia toimenpiteitä. Näin ollen unionin talousarvioon kohdistuva riski pysyy samalla tasolla kuin neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä on yksilöity. Tämän perusteella komissio päätti, että se ei voi ehdottaa neuvostolle talousarvion suojatoimenpiteiden mukauttamista tai kumoamista.

Toimenpiteiden tehokkuuden kokonaisvaltaiseksi ja kattavaksi arvioimiseksi olisi kuitenkin otettava huomioon kaikki ehdollisuusasetuksen osatekijät, joilla pyritään puuttumaan havaittuihin oikeusvaltion periaatteiden rikkomisiin (ks. jäljempänä oleva 5.1 jakso), ja otettava huomioon koko menettely, mukaan lukien korjaavat toimenpiteet, jotka asianomainen jäsenvaltio on esittänyt ennen kuin neuvosto hyväksyy talousarviotoimet.

⁴⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio (täysistunto) 16.2.2022, *Unkari v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto*, asia C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, erityisesti 328–333 ja 344 kohta.

Tehokkuuden lisäksi ehdollisuusasetuksessa otetaan huomioon myös lopullisten varojen saajien tai edunsaajien oikeuksien suojele.⁴⁸ Ehdollisuusasetuksen 5 artiklan 2 kohdan mukaan toimenpiteiden määrääminen ei vaikuta valtiollisten elinten tai jäsenvaltioiden velvollisuuksiin toteuttaa sellaiseen ohjelmaan tai rahastoon liittyviä toimia, jota toimenpide koskee, jollei asiaankuuluvassa neuvoston täytäntöönpanopäätöksessä tosin säädetä.

Käytännössä jäsenvaltio ei vapaudu viranomaistensa toiminnan vuoksi määrättyjen toimenpiteiden jälkeen velvollisuuksistaan toteuttaa unionin talousarviota, mukaan lukien maksujen suorittaminen niille, joiden pitäisi viime kädessä saada unionin rahoitusta. Jäsenvaltion on edelleen täytettävä velvoitteensa, jos tällaiset velvoitteet ovat olleet olemassa ennen neuvoston täytäntöönpanopäätöksen tekemistä tai ne on vahvistettu sen jälkeen. Samaan aikaan asetuksen mukainen EU:n rahoituksen keskeyttäminen voi johtaa tilanteeseen, jossa politiikan alat, joita rikkomisen koskee, eivät saa koko ennalta osoitettua unionin rahoitusta, vaikka niiden muuten pitäisi saada rahoitusta, niin kauan kuin keskeyttäminen jatkuu. Kuten minkä tahansa talousarviotoimen osalta, asianomaisen jäsenvaltion on ryhdyttävä ripeisiin ja merkittäviin toimiin, jotta viranomaisten toiminnan vuoksi mahdollisesti määrätty talousarvion suoja-toimenpiteet voidaan kumota.

5. MENETTELYN TEHOKKUUS

5.1. Oikeusvaltion periaatteiden yksilöidyn rikkomisen ratkaisemista koskevan menettelyn tehokkuus

Arvio ehdollisuusasetuksen mukaisen menettelyn tehokkuudesta oikeusvaltion periaatteiden yksilöidyn rikkomisen korjaamisessa perustuu ehdollisuusasetuksen yksittäiseen soveltamistapaukseen, jota on tarkasteltava myös laajemmassa yhteydessä, jossa on toteutettu useita toimia unionin taloudellisten etujen suojaamisen parantamiseksi. Käytännössä nämä toimet ovat seurausta koko menettelystä, joka aloitettiin Unkarin tapauksessa huhtikuussa 2022, jo ennen kuin neuvosto hyväksyi toimenpiteitä. Ne eivät rajoita sellaista myönteistä tai kielteistä kehitystä, joka voidaan havaita vasta tämän kertomuksen julkaisemisen jälkeen.

Unkarin tapauksessa komissio havaitsi laajalle levinneitä ja toisiinsa kietoutuneita puutteita, heikkouksia ja riskejä, jotka vaarantavat erityisesti julkisten hankintojen kautta toteutetun unionin talousarvion sekä yleishyödyllisten säätiöiden ja niiden ylläpitämien yhteisöjen hyväksi toteutetun rahoituksen.

Unkari sitoutui toteuttamaan 17 korjaavaa toimenpidettä ennen kuin ehdotus neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi hyväksyttiin, ja näiden toimenpiteiden oli tarkoitus vastata komission kirjallisessa ilmoituksessa esitettyihin havaintoihin. Sen jälkeen, kun komissio aloitti menettelyn Unkaria vastaan ja aikoi ehdottaa neuvostolle talousarviotoimia (joista komissio ilmoitti Unkarille 6 artiklan 7 kohdan mukaisella kirjeellä, jäljempänä 'aiekirje'), Unkari on ehdottanut vuonna 2022 useita asiaankuuluvia uudistuksia ja toteuttanut lainsäädännöllisiä ja muita toimia ehdotettujen korjaavien toimenpiteiden toteuttamiseksi.

⁴⁸ Ehdollisuusasetuksen johdanto-osan 19 kappaleessa todetaan seuraavaa: "On olennaisen tärkeää, että lopullisten varojen saajien ja edunsaajien oikeudet edut turvataan asianmukaisesti, kun oikeusvaltion periaatteiden rikkomisen tapauksessa hyväksytään toimenpiteitä. Kun komissio käsittelee toimenpiteiden hyväksymistä, sen olisi otettava huomioon niiden lopullisiin varojen saajiin ja edunsaajiin kohdistuvat mahdolliset vaikutukset."

Unkari ehdotti kutakin korjaavaa toimenpidettä varten yksityiskohtaisia ja realistisia sitoumuksia ja toimia, joilla menettelyn aikana havaitut ongelmat voitaisiin ratkaista. Tämän perusteella komissio arvioi Unkarin ehdottamat korjaavat toimenpiteet asianmukaisiksi ja periaatteessa riittäviksi, jos ne pannaan täytäntöön asianmukaisesti ja täysimittaisesti.⁴⁹

Seuraavassa on sitoumuksista, jotka Unkari on toteuttanut:

- a) Jotta voitiin tehostaa julkisten hankintojen kautta Unkarissa tapahtuvaan unionin varojen käyttöön liittyvien laittomuuksien ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemistä, havaitsemista ja korjaamista, perustettiin uusi integriteettiviranomainen. Vaikka integriteettiviranomaisen perustamisesta annetussa laissa⁵⁰ vahvistettu sääntelykehys ei täytä tiettyjä korjaavassa toimenpiteessä annettuja sitoumuksia⁵¹, sellaisen riippumattoman viranomaisen perustaminen, jolla on valtuudet havaita, ehkäistä ja korjata laittomuuksia ja sääntöjenvastaisuuksia, on jo nyt merkittävä edistysaskel unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Sen pitkän aikavälin systeemisiä vaikutuksia voidaan arvioida vasta myöhemmin, kun otetaan huomioon sen toiminta, mutta tällaisen elimen perustaminen on parannus, jolla on selkeä yhteys tähän menettelyyn.
- b) Perustettiin uusi korruptiontorjuntatyöryhmä, johon osallistuu avoimesti ja läpinäkyvästi valittuja valtiosta riippumattomia toimijoita. Korruptiontorjuntatyöryhmä voi toimivaltuuksiensa puitteissa esittää ehdotuksia toimenpiteistä, joilla pyritään parantamaan korruption ehkäisemistä ja havaitsemista, minkä lisäksi sitä on kuultu Unkarin korruptiontorjuntakehyksen tärkeistä näkökohdista, ja se osallistuu korruption suuntausten tarkasteluun vuosikertomuksellaan. Se, että menettelyssä on perustettu tällainen työryhmä, johon osallistuu ja jossa on tasapuolisesti edustettuina asiaankuuluvia ja riippumattomia kansalaisjärjestöjä, on jo askel oikeaan suuntaan.
- c) Korruptiontorjuntakehystä vahvistettiin laajentamalla varallisuusilmoitusten henkilöllinen soveltamisala kattamaan henkilöt, jotka on valittu johtavaan poliittiseen tehtävään, parlamentin jäsenet sekä heidän samassa taloudessa asuvat sukulaisensa, ja laajentamalla aineellista soveltamisalaa siten, että se kattaa kaikki merkitykselliset varat. Varallisuusilmoitusjärjestelmän tietyissä osissa on kuitenkin edelleen merkittäviä heikkouksia, riskejä ja puutteita, joista voi aiheutua toimenpiteen tehokkuutta heikentäviä porsaanreikiä.⁵² Ratkaisematta olevista heikkouksista huolimatta jo käyttöön otetuilla toimenpiteillä on selkeä yhteys tähän menettelyyn.
- d) Unkari antoi säädöksen, jolla muutetaan eräitä lakeja, jotka koskevat julkista tehtävää hoitavia yleisen edun mukaisia varojen hallintasäätiöitä (joita kutsutaan myös 'yleishyödyllisiksi säätiöiksi').⁵³ Kyseinen muutossäädös tuli voimaan 13. lokakuuta 2022. Sillä laajennettiin julkisia hankintoja ja eturistiriitoja koskevien sääntöjen soveltamisalaa siten, että ne kattavat myös julkista tehtävää hoitavat yleisen edun mukaiset varojen hallintasäätiöt. Jäljellä on kuitenkin edelleen

⁴⁹ Ks. ehdotus neuvoston täytäntöönpanopäätökseksi, johdanto-osan 28–39 kappale. Ehdotuksen perusteluissa on lisätietoja komission arvioinnista.

⁵⁰ Vuoden 2022 laki XXVII Euroopan unionin talousarviovarojen käytön valvonnasta tuli voimaan 11. lokakuuta 2022.

⁵¹ Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 36 kappale.

⁵² Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 41 kappale.

⁵³ Vuoden 2022 laki XXIX.

merkittäviä puutteita, jotka ovat ylläpitäneet tai jopa pahentaneet mahdollisia eturistiriitoja.⁵⁴

- e) Unkari otti käyttöön erityisen menettelyn, joka koskee julkisen vallan käyttöön tai julkisen omaisuuden hoitoon liittyviä erityisiä rikoksia ja joka mahdollistaa päätöksen uudelleentarkastelun siinä tapauksessa, että syyttäjäviranomainen päättää olla nostamatta syytettä tai tutkintaviranomainen päättää olla tutkimatta asiaa. Integriteettiviranomaiselle annettiin myös valtuudet esittää tarkistusta tai uudelleentarkistusta tämän uuden menettelyn mukaisesti. Joitakin heikkouksia on kuitenkin edelleen olemassa, kuten heikkoudet, jotka lisäävät menettelyä koskevaa harkintavaltaa.⁵⁵ Tämän menettelyn olemassaolo lisää syyttäjän työn valvontaa, mikä voi lisätä syytetoimia.
- f) Lujittaakseen tarkastus- ja valvontamekanismeja unionin tuen moitteettoman käytön varmistamiseksi Unkari perusti lailla sisäisen tarkastuksen ja integriteetin osaston, jonka tehtävänä on parantaa eturistiriitoja koskevien sääntöjen noudattamista, ja muutti sääntelykehystä taatakseen, että EU-varojen hallinnoinnista vastaava pääosasto (EUTAF), jonka tehtävänä on tehdä riippumattomia tarkastuksia unionin tuen täytäntöönpanosta Unkarissa, voi toimia riippumattomasti. Lisäksi Unkari lujitti unionin tuen täytäntöönpanoon ja valvontaan sovellettavia sääntöjä, jotta eturistiriitoja voitaisiin ehkäistä, havaita ja korjata tehokkaammin.⁵⁶
- g) Sen jälkeen kun Unkari sitoutui supistamaan merkittävästi unionin varoista rahoitettavien yhden ainoan tarjouksen perusteella tehtyjen hankintasopimusten osuutta, osuus laski suunnitellulle tasolle.⁵⁷ Olisi kuitenkin seurattava, säilyykö tämä taso pitkällä aikavälillä.
- h) Unkari on kehittänyt uuden seuranta- ja raportointivälineen, joka todettiin tarkastuksessa toimintavalmiiksi ja toimivaksi välineeksi, jolla voidaan seurata yhden tarjouksen perusteella tehtyjen sopimusten osuutta. Tätä kehitettiin edelleen joulukuussa 2022.⁵⁸ Tämä auttaa pitämään yhden tarjouksen perusteella tehdyt julkiset hankintamenettelyt julkisen valvonnan alaisina.
- i) Julkisten hankintojen julkisen valvonnan lisäämiseksi Unkari sai vastaavasti valmiiksi 30. syyskuuta 2022 mennessä sähköisen julkisten hankintojen järjestelmän tietokannan kehittämisen. Järjestelmä sisältää tiedot julkisia hankintamenettelyjä koskevista jälki-ilmoituksista, yritysten tunnistenumerot sekä kunkin yksittäisen yhteenliittymän jäsenen ja alihankkijan nimet.⁵⁹
- j) Hallituksen päätöksellä 1425/2022 perustettiin 5. syyskuuta 2022 julkisten hankintojen tehokkuuden ja kustannustehokkuuden arvioimiseksi tuloksellisuuden mittaushetki, joka julkaistiin sähköisen julkisten hankintojen järjestelmän verkkosivustolla 30. marraskuuta 2022.⁶⁰
- k) Lokakuun 4. päivänä 2022 annettiin vuoden 2022 laki XXIX, jolla vahvistetaan yhteistyötä OLAFin kanssa nimeämällä kansallinen vero- ja tullihallinto toimivaltaiseksi kansalliseksi viranomaiseksi avustamaan OLAFia, minkä lisäksi

⁵⁴ Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 42 ja 43 kappale.

⁵⁵ Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 46 kappale.

⁵⁶ Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 47 kappale.

⁵⁷ Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 48 kappale.

⁵⁸ Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 49 kappale.

⁵⁹ Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 50 kappale.

⁶⁰ Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 51 kappale.

sillä otettiin käyttöön varoittava taloudellinen seuraamus, joka määrätään, jos talouden toimija kieltäytyy yhteistyöstä OLAFin kanssa.⁶¹ Tämä muutos helpottaa OLAFin työtä, kun se tekee tarkastuksia paikan päällä tutkimustensa yhteydessä.

Kaikki edellä mainitut seikat osoittavat, että menettely edistää tehokkaasti muutoksia, jotka parantavat unionin taloudellisten etujen suojaa oikeusvaltion periaatteiden rikkomiselta. Komission arvion mukaan muut unionin lainsäädännön mukaiset välineet eivät olisi johtaneet samoihin tuloksiin.

Komissio otti nämä korjaavat toimenpiteet huomioon, kun se ehdotti neuvostolle jäljellä olevien puutteiden vuoksi Unkaria koskevien talousarviotoimien hyväksymistä ehdollisuusasetuksen mukaisesti. Kaikkia muita korjaavia toimenpiteitä, jotka Unkarin on toteutettava pyytääkseen talousarviotoimien kumoamista, voidaan pitää riittävinä ainoastaan, jos niillä korjataan täysimittaisesti tilanne, joka johti niiden toteuttamiseen.

Vaikka neuvoston hyväksymät toimenpiteet ovat tehokkaita asianomaisen unionin talousarvion suojaamiseksi (ks. edellä oleva 4 jakso), komissio seuraa edelleen tiiviisti tilanteen kehittymistä, joka saattaa haitata Unkarin jo hyväksymiä korjaavia toimenpiteitä tai kumota ne, sekä mahdollisia korjaavia toimenpiteitä, joilla ratkaistaan ratkaisematta olevat kysymykset ja jotka mahdollisesti johtavat toimenpiteiden kumoamiseen.

5.2. Menettelyn tehokkuus – ehdollisuusasetuksessa säädetyt vaiheet

Ehdollisuusasetus on ollut voimassa kolme vuotta, ja tähän mennessä ehdollisuusasetuksen mukainen menettely on johtanut suojatoimenpiteiden hyväksymiseen kerran, Unkarin tapauksessa. Suuntaviivojen hyväksyminen Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti on lisännyt menettelyn selkeyttä ja ennustettavuutta. Ehdollisuusasetuksen täytäntöönpanoa koskevan tapauskäytännön kehittäminen antaa lisää täsmennyksiä ja esimerkkejä asetuksen soveltamisesta ja siinä säädetyistä menettelyistä.

Menettely on kirjallisen ilmoituksen lähettämisestä alkaen suhteellisen nopea, sillä se voidaan saattaa päätökseen viidestä yhdeksään kuukauteen kestävässä määräajassa. Komissiolle asetetut määräajat antavat vain vähän joustovaraa, ja ne ovat tietyissä vaiheissa erityisen haastavia. Esimerkiksi silloin kun komission on päätettävä toimenpiteiden ehdottamisesta neuvostolle, sillä on kuukausi aikaa arvioida jäsenvaltion huomautukset ja mahdolliset korjaavat toimenpiteet, tehdä sisäisiä kuulemisia tarvittavan asiantuntemuksen saamiseksi sekä laatia ja hyväksyä perusteltu päätös. Esimerkiksi Unkarin tapauksessa jäsenvaltio ei toimittanut korjaavia toimenpiteitä vastauksena komission kirjalliseen ilmoitukseen. Sen sijaan korjaavat toimenpiteet esitettiin vasta myöhemmässä vaiheessa eli vastauksena aiekirjeeseen. Tämä osoittaa, että jos jäsenvaltion kyseisessä vaiheessa esittämiä korjaavia toimenpiteitä on paljon ja/tai niiden arviointi on monimutkaista, menettelyn yleinen tehokkuus voisi parantua, jos mainittua yhden kuukauden määräaikaa sovellettaisiin joustavammin.

Menettelyn tehokkuutta voidaan parantaa myös varmistamalla, että kun jäsenvaltio toimittaa huomautuksensa komissiolle, se esittää myös niiden valtiollisten elinten⁶² mahdolliset

⁶¹ Neuvoston täytäntöönpanopäätöksen johdanto-osan 53 kappale.

⁶² Ehdollisuusasetuksen 2 artiklan b alakohdan mukaan valtiollisella elimellä tarkoitetaan viranomaista millä tahansa hallinnon tasolla, mukaan lukien kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason viranomaiset, sekä

näkemykset, joita toimenpiteet saattavat koskea. Tämä mahdollistaisi entistä yksityiskohtaisemman arvioinnin kyseessä olevista ongelmista ja tehokkaimmista toimenpiteistä.

Koska ehdollisuusasetuksen 7 artiklan mukaisesta menettelystä ei ole vielä toimenpiteiden kumoamisen osalta kokemusta, on liian aikaista esittää huomautuksia sen tehokkuudesta.

6. PÄÄTELMÄT

Tässä kertomuksessa esitetty analyysi osoittaa, miten ehdollisuusasetusta on sovellettu kolmen viime vuoden aikana.

Vaikka on liian aikaista tehdä lopullisia johtopäätöksiä menettelystä ja niiden suojaustoimenpiteiden tehokkuudesta, jotka hyväksyttiin sen yhden tapauksen yhteydessä, jonka seurauksena neuvosto hyväksyi toimenpiteitä, tässä vaiheessa tässä kertomuksessa esitetty analyysi vahvistaa suojaustoimenpiteiden tehokkuuden ja tulevaisuuden mahdollisuudet.

Laajemman tapauskäytännön avulla voitaisiin paremmin tunnistaa mahdolliset parannukset. Komissio jatkaa sellaisten tietojen keräämistä ja tiukkaa arviointia, jotka osoittavat, että oikeusvaltion periaatteiden rikkominen jäsenvaltioissa vaikuttaa tai uhkaa vakavasti vaikuttaa unionin talousarvion moitteettomaan varainhoitoon tai unionin taloudellisten etujen suojaamiseen riittävän suoraan.

Vakiintuneemman tapauskäytännön perusteella komissio voi tarkistaa suuntaviivoja ottaakseen huomioon käytäntöjensä muuttumisen, unionin lainsäädäntöön tehdyt merkitykselliset muutokset tai Euroopan unionin tuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön. Tarkistus tehtäisiin jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kuulemisen jälkeen.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU, Euratom) 2018/1046 (varainhoitoasetus) 2 artiklan 42 kohdassa tarkoitettuja jäsenvaltioiden järjestöjä. Ehdollisuusasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaiset toimenpiteet voivat vaikuttaa valtiollisiin elimiin, jotka saavat rahoitusta suoraan tai välillisesti hallinnoiduista varoista.