



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Г-Н М. WATHELET
представено на 10 декември 2013 година¹

Дело C-288/12

**Европейска комисия
срещу**

Унгария

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 95/46/ЕО — Защита на физическите лица при обработването на лични данни и свободно движение на тези данни — Член 28, параграф 1 — Национални надзорни органи — Национално законодателство, с което предсрочно се прекратява шестгодишният мандат на комисаря за защита на данните — Създаване на Национален орган за защита на данните и свободата на информацията и назначаване на лице, различно от комисаря за защита на данните, с мандат от девет години на длъжността „директор“ на посочения орган“

I – Въведение

1. С жалба от 24 май 2012 г. Европейската комисия иска от Съда да установи, че с предсрочното прекратяване на мандата на надзорния орган за защита на личните данни Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни². В този смисъл Комисията упреква Унгария в нарушение на независимостта на надзорния орган за защита на данните, предвидена в член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата.

2. Подобно на споровете, по които е постановено Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия³ и Решение от 16 октомври 2012 г. по дело Комисия/Австрия⁴, настоящото производство се отнася до обхвата на задължението на държавите членки, произтичащо от член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата, да създадат един или повече надзорни органи за защита на личните данни, които „да упражняват възложените им функции при пълна независимост“.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — ОВ L 281, стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10 (наричана по-нататък „Директивата“).

3 — C-518/07 (Сборник, стр. I-1885).

4 — C-614/10.

II – Правото на Съюза

3. Директивата е приета на основание член 100 А от Договора за ЕО (станал впоследствие член 95 ЕО, който от своя страна след измененията е станал член 114 ДФЕС) и нейната цел е да хармонизира националните законодателства в областта на обработването на личните данни.

4. Съображение 62 от Директивата гласи:

„като имат предвид, че създаването в държавите членки на надзорни органи, които изпълняват функциите [си] при пълна независимост, е съществен елемент от защитата на лицата по отношение на обработването на личните им данни“.

5. Член 28 от Директивата е озаглавен „Надзорен орган“ и параграф 1 от него гласи:

„Всяка държава членка предвижда, че на нейната територия един или повече държавни органи отговарят за контрола на прилагането на разпоредбите, приети от държавите членки, съгласно настоящата директива.

Тези органи се ползват с пълна независимост при упражняване на функциите, които са им възложени“.

III – Унгарски правен контекст и факти

6. До 31 декември 2011 г. и в съответствие със Закон № LXIII от 1992 г. относно защитата на личните данни и достъпа до данни от обществен интерес (наричан по-нататък „предишният закон относно защитата на данни“) надзорният орган за защита на данните в Унгария, предвиден в член 28 от Директивата, е комисарят за защита на данните⁵ (наричан по-нататък „комисарят“). Член 23 от предишния закон относно защитата на данни предвижда комисарят да се избира от унгарския парламент, като в членове 24 и 25 от същия са определени неговите функции. Срокът и прекратяването на мандата му са уредени от Закон № LIX от 1993 г. относно парламентарния комисар по правата на гражданите (наричан по-нататък „Закон № LIX от 1993 г.“). Член 4, параграф 5 от този закон, в последната му редакция в сила до 31 декември 2011 г., предвижда комисарят да се избира за шест години и да може се преизбира един път. Член 15 от същия регламентира прекратяването на мандата.

7. Въз основа на предишния закон относно защитата на данни г-н Jóri е избран за комисар и встъпва в длъжност на 29 септември 2008 г. Неговият мандат е шестгодишен и следователно трябва да продължи до септември 2014 г.

8. Съгласно член VI, параграф 3 от Основния закон на Унгария, влязъл в сила на 1 януари 2012 г. (наричан по-нататък „Основният закон“), „независим орган, създаден чрез устройствен закон, следи за спазването на правата относно защитата на личните данни и достъпа до данните от обществен интерес“.

9. На 1 януари 2012 г. влиза в сила Закон № CXII от 2011 г. относно самоопределянето в областта на информацията и свободата на информацията (наричан по-нататък „новият закон относно защитата на данни“). Този закон отменя предишния закон относно защитата на данни и едновременно с това създава национален орган, на който се възлага защитата на данните и на

5 — В текстовете на някои езици се използва терминът „контрольор за защита на данните“.

свободата на информацията (наричан по-нататък „Органът“). Новият закон относно защитата на данните прехвърля задачите на комисаря към Органа. Съгласно член 40, параграфи 1 и 3 от новия закон относно защитата на данни директорът на органа се назначава от президента на Република Унгария по предложение на министър-председателя за деветгодишен мандат.

10. Органът започва да функционира на 1 януари 2012 г.

11. Мандатът на г-н Jóri, който първоначално изтича през септември 2014 г., е прекратен на 31 декември 2011 г. съгласно член 16 от преходните разпоредби на Основния закон, който постановява, че „[с] влизането в сила на настоящия Основен закон се прекратява мандатът на [комисаря] [...]“.

12. Г-н Jóri не е избран за директор на Органа. По предложение на министър-председателя президентът на Република Унгария назначава г-н Péterfalvi за директор на Органа за девет години.

IV – Досъдебна процедура и производство пред Съда

13. На 17 януари 2012 г. Комисията изпраща уведомително писмо на Унгария. В него тя посочва, че Унгария е нарушила три точки от член 28, параграфи 1 и 2 от Директивата. Първо, Унгария е прекратила предсрочно мандата на комисаря. Второ, не е изпълнила задължението си да се консултира с комисаря по проекта на новия закон относно защитата на данни. Трето, от една страна, новият закон относно защитата на личните данни предлага прекалено много възможности за прекратяване на мандата на директора на органа, и от друга страна, участието на министър-председателя и на президента на Република Унгария в прекратяването на мандата позволява на изпълнителната власт на държавата да упражнява влияние върху директора на Органа.

14. Комисията приканва Унгария да ѝ изпрати отговор в едномесечен срок.

15. В отговора си от 17 февруари 2012 г. Унгария оспорва твърдяното нарушение относно предсрочното прекратяване на мандата на комисаря, като изтъква по-специално, че то се дължи на промяната на унгарския модел. Тя посочва, че според публикуваните в пресата изявления комисарят не е искал да стане директор на Органа. Освен това, държавата членка уточнява, че тъй като назначаването на директор на Органа вече е факт, преди изтичането на мандата му на 31 декември 2020 г. не е възможно комисарят да заеме тази длъжност, поради това че предсрочното прекратяване на мандата на сегашния директор би било в разрез с нормите, гарантиращи неговата независимост.

16. Що се отнася до консултирането с комисаря, Унгария твърди, че всъщност са проведени консултации, за което предоставя документи на Комисията.

17. По отношение на възможните мотиви за прекратяването на мандата на директора на Органа Унгария оспорва твърдяното нарушение, но предлага да измени новия закон относно защитата на данни, за да отговори на изразените от Комисията опасения — и по-точно да премахне разпоредбите, които предвиждат пенсионирането и служебното освобождаване от длъжност на директора на Органа, както и да предвиди възможност за съдебен контрол във всички случаи, в които директорът на Органа оспори решението на президента на Република Унгария да прекрати мандата му по предложение на министър-председателя.

18. На 7 март 2012 г. Комисията изпраща мотивирано становище на Унгария, в което потвърждава опасенията си, свързани с предсрочното прекратяване на мандата на комисаря, и приканва Унгария да предприеме необходимите мерки, за да се съобрази с това становище в едномесечен срок, считано от уведомяването ѝ. В замяна на това Комисията оттегля своите резерви относно предварителното консултиране с комисаря на проекта за новия закон. Накрая, що се отнася до възможните мотиви за прекратяване на мандата на директора на Органа, Комисията посочва, че ако в определения в мотивираното становище срок Унгария приеме законодателните изменения, предложени в отговора ѝ на писмото за доброволно изпълнение, тя щяла да приеме нарушението по тази точка за приключено.

19. На 30 март 2012 г. Унгария отговаря на мотивираното становище на Комисията, като поддържа своето виждане относно прекратяването на мандата на комисаря, в резултат на което Комисията предявява настоящия иск.

20. С определение на председателя на Съда от 8 януари 2013 г. Европейският надзорен орган по защита на данните (наричан по-нататък „ЕНОЗД“) е допуснат да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията.

21. В съдебното заседание на 15 октомври 2013 г. Комисията, Унгария и ЕНОЗД излагат устни становища.

V – По иска

A – По допустимостта

1. Доводи на страните

22. Унгария твърди, че настоящият иск е недопустим.

23. Според нея единственият възможен начин за поправяне на твърдяното нарушение е да се прекрати предсрочно мандатът на директора на Органа и да бъде заместен на тази длъжност от комисаря, което по същество би означавало да се повтори твърдяното неизпълнение. Тя изтъква, че Комисията не следвало да иска от Съда да постанови решение, установяващо неизпълнение на задължения, с което държавата членка би могла да се съобрази само като наруши правото на Съюза. Унгария добавя, че с приемането на подобна мярка би възникнало и противоконституционно положение поради нарушаването на предвидения в Основния закон принцип на независимост на Органа.

24. Освен това тя изтъква, че промяната на модела на институциите, натоварени със защитата на личните данни, непременно означава след закриване на длъжността на комисаря да се прекрати и мандата на лицето, заемало тази длъжност. Според Унгария обаче при подобен нормативен мотив не е оправдано да се прекрати мандатът на настоящия директор на Органа, без да е налице институционална промяна.

25. Унгария поддържа също, че новият закон относно защитата на данни гарантира напълно независимостта на директора на Органа и съответно отговаря на изискванията на Директивата в това отношение. Според нея, ако се предположи, че прекратяването на мандата на комисаря представлява неизпълнение на изискването за независимост, това неизпълнение не е оказало влияние върху дейността на комисаря, нито е попречило директорът на Органа да упражнява дейността си, защитен от всякакво външно влияние. В съответствие с целта на Директивата правото на защита на личните данни е било гарантирано постоянно и непрекъснато в Унгария както преди, така и след 1 януари 2012 г. Тя отбелязва със задоволство, че и самата Комисия

признава това, понеже посочва, че унгарската нормативна уредба осигурява правна приемственост, като поверява на Органа делата, които са били висящи пред комисаря. Ето защо тя счита, че дори и да е имало неизпълнение на задължения, в никакъв случай то не е довело до правни последици, които трябва да бъдат поправени.

26. Унгария изтъква също така, че твърдяното неизпълнение на задължения било вече породило всичките си правни последици към датата, на която е изтекъл срокът, определен в мотивираното становище на Комисията, и след 1 януари 2012 г. не е оказало влияние върху функционирането на Органа, особено върху неговата независимост. Следователно искът на Комисията е останал без предмет и съответно бил недопустим.

27. Според нея приемането на доводите на Комисията би означавало, че всички извършени действия от настоящия директор на Органа след 1 януари 2012 г. са несъвместими с правото на Съюза, което би довело до нарушаване на принципа на правната сигурност.

28. Унгария добавя, че противно на изложените от Комисията доводи в точка 33 по-долу от настоящото заключение, тя ясно посочва в хода на производството желанието си при евентуално установяване на неизпълнение на задължение да не бъде засегнат мандатът на настоящия директор на Органа, въпреки че изразът „ограничаване на последиците във времето“ не присъства в писмената ѝ защита.

29. Комисията твърди, че настоящият иск е допустим.

30. Тя счита, че не е невъзможно неизпълнението на задълженията да бъде поправено, както и че Унгария трябва да предприеме необходимите мерки г-н Jóri да заеме отново посочената в член 28 от Директивата длъжност до редовното изтичане на мандата му, а именно до септември 2014 г. Според Комисията, начинът, по който Унгария би поправила неизпълнението на задължението, попада в обхвата на компетентността на тази държава членка и няма отношение към настоящия иск. Освен това Комисията изтъква, че Унгария не може да се позовава на независимостта на директора на Органа, за да се противопостави на повторно встъпване в длъжност на г-н Jóri. Така на практика тя се позовавала на собственото си неизпълнение на задължения, за да се защити.

31. Според Комисията въпросът за наличието на неизпълнение на задължения от държавата членка трябва да се прецени с оглед на положението към момента на изтичане на срока, даден в мотивираното становище. Въз основа на съдебната практика на Съда неизпълнение на задълженията продължава да съществува, ако последиците от предприетите в нарушение на правото на Съюза мерки не са били прекратени с изтичането на този срок. В случая предсрочното прекратяване на мандата на комисаря представлявало неизпълнение на задължения и то продължавало да съществува, тъй като г-н Jóri не е възстановен на длъжността при изтичането на този срок.

32. Що се отнася до довода на Унгария, изложен в точка 23 от настоящото заключение, съгласно който допускането на иска на Комисията водело до предсрочно прекратяване на мандата на директора на Органа, което от своя страна можело да доведе до противоречащо на Основния закон положение, Комисията припомня, че в съответствие с принципа на предимство на правото на Европейския съюз, правото на Съюза има превес над конституционните разпоредби на държавите членки. Освен това според Комисията реформата на надзорния орган за защита на данните по никакъв начин не оправдавало предсрочното прекратяване на мандата на комисаря. Тя добавя — нещо, което Унгария не оспорва в писмената си защита — че е било напълно възможно във вътрешноправен акт да се предвиди новият модел да се въведе едва след изтичането на мандата на действащия по това време комисар или първият директор на Органа да бъде комисарят за оставащия срок от мандата му.

33. Комисията твърди, че Съдът не следвало да разглежда във връзка с допустимостта на иска доводът на Унгария, изложен в точка 28 от настоящото заключение, съгласно който установяването в случая на неизпълнение на задължения също така водело до несъвместимост с правото на Съюза на предприетите от Органа мерки след 1 януари 2012 г. Този довод на практика поставял въпроса дали решението за установяване на нарушение обхваща периода преди произнасянето на решението. Според Комисията единствено по изключение, въз основа на общия принцип на правната сигурност, Съдът може да ограничи възможността на всяко заинтересовано лице да се позовава на разтълкувана от него разпоредба, за да постави под въпрос добросъвестно установени правоотношения. Тя поддържа, че в писмената си защита Унгария не е поискала от Съда да ограничи действието във времето на своето решение за установяване по настоящото дело на неизпълнение на задължения. Освен това според Комисията Унгария не е доказала, че посочените в съдебната практика условия в този смисъл са били изпълнени.

34. Според Комисията връщането на комисаря на длъжността му или назначаването му на длъжността на директор на Органа не водело до несъвместимост с правото на Съюза на решенията, приети от директора на Органа след 1 януари 2012 г.

35. ЕНОЗД не се произнася по допустимостта на иска.

2. Преценка

36. Не мога да приема довода на Унгария относно невъзможността да се изпълни съдебно решение за установяване на твърдяното неизпълнение на задължения. Този довод се състои от две части.

37. На първо място, Унгария изтъква, че твърдяното неизпълнение на задължения вече е породило правните си последици към момента на изтичане на определения в мотивираното становище на Комисията срок. Не мисля, че това е така.

38. Съгласно постоянната съдебна практика наличието на неизпълнение на задължения от държавата членка трябва да се прецени с оглед на положението към момента на изтичане на този срок⁶.

39. Като се има предвид, че мандатът на комисаря следва да изтече едва през септември 2014 г. по силата на Закон № LIX от 1993 г.⁷, считам, че твърдяното неизпълнение на задължения не е изчерпало всички свои последици към момента на изтичане на определения в мотивираното становище на Комисията срок⁸ и продължава да поражда такива и понастоящем.

40. На второ място, Унгария пледира за недопустимост на иска на Комисията с мотива, че тя не може да изпълни съдебно решение, установяващо неизпълнение на задължения, освен ако не повтори същата незаконосъобразност, установена в това решение. Не споделям и този довод на Унгария.

41. При установено от Съда неизпълнение на задължения от държава членка съгласно самия текст на член 260 ДФЕС последната е длъжна да предприеме мерки за изпълнение на решението на Съда.

6 — Вж. по-специално Решение от 31 март 1992 г. по дело Комисия/Италия (C-362/90, Recueil, стр. I-2353, точка 10), Решение от 4 юли 2002 г. по дело Комисия/Гърция (C-173/01, Recueil, стр. I-6129, точка 7) и Решение от 10 април 2003 г. по дело Комисия/Франция (C-114/02, Recueil, стр. I-3783, точка 9).

7 — Вж. точки 6 и 7 от настоящото заключение.

8 — Вж. точки 18 и 19 от настоящото заключение.

42. Дори с установителното си само решение Съдът да не може да разпореда на държавата членка, за която установява неизпълнение на задължения, да предприеме определени мерки⁹, всички органи на тази държава членка — законодателни, съдебни и административни — са длъжни да осигурят в съответната област, в която имат правомощия, изпълнението на решението на Съда¹⁰, което означава по-специално пълна забрана за прилагане на несъвместимо с правото на Съюза законодателство и задължение за приемане на всякакви разпоредби за улесняване на цялостно прилагане на правото на Съюза¹¹.

43. Освен това, продължаването на режим, обявен с решение на Съда за противоречащ на правото на Съюза, е нарушение на задължението за лоялно сътрудничество, което имат държавите членки по силата на член 4, параграф 3 ДЕС и което включва именно въздържането от всякакви мерки, застрашаващи постигането на целите на Европейския съюз¹².

44. Следователно констатирането на неизпълнение на задължения в настоящото производство, въпреки установителния му характер, би имало важни правни последици, които непременно биха засегнали статута на сегашния директор на Органа, както впрочем това се подчертава от Унгария (макар и с цел да се противопостави на евентуалното установяване на нарушение).

45. С оглед на правния и фактически контекст, описан в точки 6—12 от настоящото заключение, предсрочното — на 31 декември 2011 г. — прекратяване на мандата на комисаря е неразривно свързано с назначаването на директора на Органа на 1 януари 2012 г. Следователно, ако Съдът следва да установи, че с предсрочното прекратяване на мандата на комисаря Унгария е нарушила член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата, то назначаването на директора на Органа също, както твърди Комисията, би било незаконосъобразно. Съответно заемането на длъжността от настоящия директор на Органа от 1 януари 2013 г. би било в нарушение на правото на Съюза.

46. При тези обстоятелства считам, че доводите относно невъзможността за изпълнение на решение, установяващо евентуално неизпълнение на задължения, са неоснователни, тъй като, както посочва Комисията, решение, установяващо твърдяното неизпълнение на задължения, в конкретния случай може да бъде изпълнено чрез връщане на г-н Jógi на длъжността му комисар за оставащия срок от първоначалния му мандат или чрез назначаването му за директор на Органа.

47. Освен това въпросите дали новият закон относно защитата на данни отговоря на критериите на Директивата или дали Органът е независим и изпълнението на решението, установяващо неизпълнение на задължения, би означавало повтаряне на вече установеното нарушение¹³, не оказват никакво влияние на въпроса дали мандатът на комисаря е бил прекратен в нарушение на член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата¹⁴.

9 — Вж. по-специално Решение от 14 април 2005 г. по дело Комисия/Германия (C-104/02, Recueil, стр. I-2689, точка 49).

10 — Вж. по-специално Решение от 14 декември 1982 г. по дело Waterkeyn и др. (314/81 -316/81 и 83/82, Recueil, стр. 4337, точка 16), както и Решение от 19 януари 1993 г. по дело Комисия/Италия (C-101/91, Recueil, стр. I-191, точка 24).

11 — Решение от 13 юли 1972 г. по дело Комисия/Италия (48/71, Recueil, стр. 529, точка 7), Решение от 22 юни 1989 г. по дело Costanzo (103/88, Recueil, стр. 1839, точка 33) и Решение от 19 януари 1993 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе (точка 24).

12 — Вж. в този смисъл Решение от 19 януари 1993 г. по дело Комисия/Италия, посочено по-горе (точка 23).

13 — Това надхвърля също рамката на настоящото производство за установяване на неизпълнение на задължения.

14 — Вж. по аналогия Решение от 6 ноември 2012 г. по дело Комисия и Lagardère/Éditions Odile Jacob (C-553/10 P и C-554/10 P, точка 51). Съдът е постановил, че „[в]ъпросът дали [довереникът по процедурата за концентрация] е действал независимо, възниква само ако преди това се установи, че той реално е бил независим от страните“.

48. В противен случай дадена държава членка би могла да избегне установяването на несъвместимост на някои от нейните решения с правото на Съюза под претекст, че други по-късни решения, чието постановяване е станало възможно едва след нарушението, биха били съвместими с правото на Съюза и биха могли да се изменят само като се допусне отново същото нарушение.

49. Не е убедителен и доводът на Унгария, съгласно който принципът на правната сигурност не допуска предявяването на настоящия иск, тъй като установяването на твърдяното неизпълнение на задължения в случая би довело до несъвместимост с правото на Съюза на всички извършени от директора на Органа действия след 1 януари 2012 г.

50. Принципът за правната сигурност е общ принцип на правовия ред във всички държави членки и е част от правовия ред на Съюза, като при всички случаи трябва да се зачита от органите на съответната държава членка, които осигуряват изпълнението на решение, установяващо неизпълнение от тази държава членка на произтичащи от правото на Съюза задължения. Все пак, без да вземам становище по основателността на тезата — според която установяването на твърдяното неизпълнение на задължения би опорочило извършените от органа действия след 1 януари 2012 г. — достатъчно е да изтъкна, че не Съдът¹⁵, а евентуално унгарските национални юрисдикции са тези, които трябва да преценят дали принципът е нарушен в конкретен случай и да предприемат съответните мерки, без да се възпрепятства ефективното изпълнение на решението на Съда.

51. Впрочем в допълнение на това Съдът е установил, че Федерална Република Германия¹⁶ и Република Австрия¹⁷ не са изпълнили задълженията си, произтичащи от член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата, въпреки евентуалните правни последици, които подобно установяване би могло да породи върху предприятиите от засегнатите органи мерки.

52. В частта от настоящото заключение относно основанието на иска¹⁸ ще разгледам искането на Унгария за ограничаване на последиците от решение, установяващо твърдяното неизпълнение на задължения.

53. Следователно предлагам искът да бъде приет за допустим.

Б – По същество

3. Доводи на страните

54. Комисията не поставя под въпрос дали Унгария има право да изменя системата си за контрол на защитата на личните данни, при условие че бъде гарантирана пълната независимост на органа, който упражнява този контрол, което — както показва съдебната практика¹⁹ — превишава функционалната независимост, като трябва да се изключи всяка форма на подчиненост, била тя институционална, лична или материална.

15 — В рамките на процедурата по член 258 ДФЕС Съдът единствен има право да установява евентуално неизпълнение на задължения.

16 — Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе.

17 — Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе.

18 — Вж. точки 84—89 от настоящото заключение.

19 — Вж. Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, и Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе.

55. Според Комисията, подкрепена от ЕНОЗД, след като е приела срок за мандата на този орган, държавата членка трябва да го спазва, без да може да го прекратява предсрочно, освен поради сериозни причини, които подлежат на проверка. Предсрочното прекратяване на мандата създава опасност от неправомерно влияние върху надзорния орган при изпълнение на функциите му, което засяга независимостта му. Според Комисията това тълкуване се потвърждава при сравнение с правилата относно ЕНОЗД, въведени с Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни²⁰.

56. Комисията смята, че реформата на унгарския надзорен орган не обосновава прекратяването на мандата на комисаря. Тя счита, че било напълно възможно Унгария да предвиди във вътрешното си право или новият модел да се въведе едва след изтичането на мандата на тогава действащия комисар, или първият избран директор на органа да бъде именно комисарят за оставащия срок от мандата му, което би запазило независимостта на надзорния орган за защита на данните. Тя изтъква, че в други аспекти Унгария е гарантирала приемствеността между предишния и новия надзорен орган, по-специално за текущите дела и обработването на данни.

57. Комисията също така смята, че допускането на необходимостта от прекратяване на мандата на комисаря — тъй като длъжността му „вече не е съществувала“ — би означавало над всеки надзорен орган в Съюза непрекъснато да виси заплахата от прекратяване на мандата му чрез законодателна мярка за премахване на съществуващия орган и за създаване на негово място на нов орган със същите функции като посочените в член 28 от Директивата. Не би могла да се изключи възможността подобни реформи да се използват от политическите власти за контрол и санкциониране на надзорните органи, с които не постигат съгласие. Тя изтъква, че съгласно съдебната практика на Съда дори само опасността от подобно влияние е несъвместима с изискването за пълна независимост на надзорните органи²¹.

58. Комисията смята, че Унгария не доказва отказа на комисаря да застане начело на Органа, както и че направените от него изявления в интервюта, публикувани в унгарската преса, са неотносими. Комисията припомня, че по силата на член 15, параграф 3 от Закон № LIX от 1993 г. за освобождаването на комисаря е трябвало да бъде изпратено писмено известие до председателя на унгарския парламент. Тъй като това не е било направено, Унгария не може да се позовава на неясни изявления, публикувани в пресата, за да предполага, че комисарят вече не е бил склонен да изпълнява функциите си по член 28 от Директивата. Комисията добавя, че Унгария никога не е предлагала новата длъжност на г-н Jógi и не му е гарантирала приемането на преходни разпоредби, за да продължи мандата си до нормалното му изтичане.

59. Унгария счита, че предсрочното прекратяване на мандата на комисаря, доколкото е свързано с промяна в институционалния модел, не е нарушение по член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата. От съдебната практика в тази област става ясно, че както член 28 от Директивата, така и член 44 от Регламент № 45/2001, изискват да се гарантира пълна независимост на националните и европейските органи за защита на личните данни при „изпълнението на [техните] функции“, тоест от функционална гледна точка. Според Унгария към тази „функционална независимост“ се отнасят всички елементи, които гарантират, че надзорният орган упражнява възложените му функции без пряко или косвено външно влияние, което включва и елементи, гарантиращи организационната, бюджетната и личната независимост, с която трябва да разполага този орган при изпълнение на функциите си.

20 — ОВ L 8, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 30, стр. 142.

21 — Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, и Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе.

60. Тя подчертава, че в случая не се оспорва, че Органът, както и предшественикът му, са работили в юридическа среда, предпазваща ги от всякакво външно влияние при упражняването на надзорната им дейност относно защитата на данните, и че Органът във всяко отношение отговаря на изискването за независимост по член 28 от Директивата. В това отношение Унгария счита, че не можело да се прави паралел между разглеждания случай и случаите, по които са произнесени посочените по-горе Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия и Решение по дело Комисия/Австрия. Тя смята, че обратно на разглеждания случай, германското и австрийското законодателство юридически не са изключвали опасността да бъде засегната независимостта на националния им орган, на който е поверен контролът на защитата на данните, при упражняване на „функциите, които са [му] възложени“.

61. Според Унгария основанието за изискването за независимост в член 28 от Директивата е фактът, че във всяка държава членка винаги е имало надзорен орган за защитата на данните, който упражнява функциите си, без да му бъде оказвано външно влияние. Тя счита, че понятието за независимост не предоставя на лицето, начело на този орган, субективно право за упражняване на тази функция. С оглед на въведената институционална промяна не било оправдано да се очаква от новата правна уредба автоматично на комисаря да се предостави длъжността на директор на Органа. Доколкото функционалната независимост на надзорния орган не е засегната, без особено значение е, че се променя лицето, оглавяващо органа, дори и преди изтичането на първоначалния му мандат.

62. Унгария изтъква, че държавите членки са тези, които трябва да определят организационната структура на националните органи за защита на личните данни. Това означавало, че изборът на институцията или лицето, на което се възлагат правомощията на органа в приетия организационен модел, както и неговата смяна при промяна на модела, също попадат в обхвата на компетентността на държавите членки. Тя посочва, че правната уредба относно комисаря е изцяло сменена — въз основа на новите разпоредби на Основния закон — с нова, която прехвърля изпълняваните дотогава от комисаря функции на нов орган, на който се възлага защитата на данните. Въпреки приликите между статута на комисаря и този на директора на Органа, които се обясняват с изискването за независимост, това са две напълно различни институции на публичното право.

63. Според Унгария назначаването на комисаря на тази нова длъжност щяло да бъде необосновано и неразбираемо, като се имат предвид многобройните му публични изявления относно принципното му несъгласие с новия институционален модел и намерението му да не приема подобно назначение.

4. Преценка

а) Принципи

64. Най-напред, следва да се уточни, че Комисията по никакъв начин не оспорва правото на Унгария да изменя институционалния модел на своя надзорен орган за защита на данните, като го променя от еднолична структура в колегиален орган. Все пак тя счита, че когато Унгария е направила този избор, тя не е изпълнила задължението си за спазване на независимостта на надзорния орган до изтичането на мандата му.

65. Съгласно постоянната съдебна практика изискването независим орган да контролира защитата на личните данни е основен елемент от спазването на защитата на физическите лица при обработването на личните данни²², което произтича не само от член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата, но и от първичното право на Съюза, по-специално член 8, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 16, параграф 2 ДФЕС²³. В действителност надзорните органи, посочени в член 28 от Директивата, са пазителите на правата и основните свободи по отношение на обработването на личните данни²⁴.

66. В посочените по-горе Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия и Решение по дело Комисия/Австрия Съдът тълкува самостоятелно²⁵ и широко²⁶ израза „пълна независимост“, използван в член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата. Той основава това тълкуване, от една страна, на самия текст на член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата, като отбелязва, че понятието „независимост“ се засилва от прилагателното „пълна“, и от друга страна, на гаранцията за независимост на разглежданите органи, която цели да осигури ефективността и надеждността на надзора за спазване на разпоредбите в областта на защитата на физическите лица при обработване на лични данни²⁷.

67. Съдът подчертава факта, че тази гаранция е установена не за да осигури особен статут на самите органи, както и на техните служители, а с цел да засили защитата на засегнатите от техните решения лица и организации²⁸. От това следва, че при упражняване на техните функции надзорните органи трябва да действат обективно и безпристрастно и да бъдат предпазени от всяко външно влияние, пряко или косвено, което може да въздейства върху решенията им²⁹.

68. Самата опасност от подобно влияние е достатъчна, за да бъде нарушен член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата³⁰.

69. В това отношение от посоченото по-горе Решение по дело Комисия/Австрия става ясно, че всяка стъпка, която може да доведе до форма на „изпреварващо послушание“³¹ от страна на надзорния орган за защита на данните, не зачита изискването за „пълна независимост“, която държавите членки трябва да гарантират на техния надзорен орган по силата на член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата и на първичното право на Съюза.

70. Също като Комисията смятам, че всяка държава членка може да приема институционален режим, който счита за най-подходящ за нея, и след това да го изменя, при условие че приемането или по-късното му изменение не засягат императивното изискване за „пълна независимост“, наложено от член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата.

22 — Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, (точка 23), и Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе (точка 37).

23 — Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе (точка 36).

24 — Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе (точка 23).

25 — Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе (точка 40).

26 — Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе (точка 51).

27 — Пак там (точки 18—25).

28 — Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе (точка 25).

29 — Пак там (точки 19, 25, 30 и 50), както и Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе (точки 41 и 43).

30 — Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе (точка 36).

31 — Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе (точка 51). В посоченото по-горе Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия Съдът приема, че „самата опасност органите, упражняващи контрол, да могат да упражняват политическо влияние върху решенията на надзорните органи е достатъчна, за да попречи на независимостта при изпълнението на техните функции. От една страна, както отбелязва Комисията, би могло да има „изпреварващо послушание“ на тези органи с оглед на практиката на надзорния орган при взимане на решения. От друга страна, ролята на пазители на правото на личен живот, която посочените органи изпълняват, изисква по отношение на техните решения, и следователно на самите тях, да бъде изключено всякакво подозрение за пристрастност“ (точка 36).

71. Подобно на Комисията считам, че независимостта на този орган „императивно минава през съществуването на мандат с определен срок“³² и неговата несменяемост до изтичането на мандата, освен при сериозни причини, свързани с неговото поведение или способност да упражнява функциите си, определени със закон и подлежащи на обективна проверка.

72. Неразривната връзка между тази несменяемост до изтичането на мандата и изискването за „пълна независимост“ е неоспорима³³. По аналогия не би могло да се счита, че независимостта на един съдия е спазена, ако е бил предсрочно освободен от длъжност поради премахването на юрисдикцията, в която работи, и смяната ѝ с друга, дори и да е била независима.

73. Самата опасност от предсрочно прекратяване на мандата на посочения в член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата орган може да го изложи „на незаконна намеса или натиск“³⁴ и да доведе до „изпреварващо послушание“.

74. Следователно, дори държавите членки да разполагат със свобода на преценка по отношение на институционалната структура на органа, предвиден в член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата³⁵, неоспоримо е, че изискването за „пълна независимост“, въведено от правото на Съюза, означава наличие и спазване на специфични и подробни правила, които — по отношение на назначението, срока на мандата, както и възможните причини за отзоваване или освобождаване от този орган — позволяват да се отстрани всяко оправдано съмнение относно неподатливостта на посочения орган към външно влияние, пряко или косвено, което може да насочва решенията му³⁶.

б) Прилагане към настоящото дело

75. От представените на Съда материали по делото е видно, че продължителността на мандата на комисаря е предмет на конкретни и подробни разпоредби в унгарското право. Съгласно член 4, параграф 5 от Закон № LIX от 1993 г. той е избран през 2008 г. за шест години с възможност за еднократно преизбиране. Член 15 от този закон регламентира и съответно ограничава много строго възможностите за предсрочно прекратяване на мандата му³⁷.

32 — Вж. точка 66 от исквата молба на Комисията.

33 — Вж. по аналогия Определение от 4 февруари 2000 г. по дело *Emesa Sugar* (C-17/98, Recueil, стр. I-665, точка 11).

34 — Вж. по аналогия Решение от 31 май 2005 г. по дело *Syfait* и др. (C-53/03, Recueil, стр. I-4609, точка 31).

35 — Вж. в този смисъл Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе (точка 58). В него Съдът приема, че „[д]ържавите членки не са длъжни да възпроизведат в националното си законодателство аналогични на предвидените в глава V [озаглавена „Независим надзорен орган: Европейски надзорен орган по защита на данните“] от Регламент № 45/2001 разпоредби, за да гарантират пълна независимост на своите надзорни органи, и в този смисъл могат за бюджетни цели да зачислят надзорния орган към някое министерство. Въпреки това осигуряването на този орган с персонал и материално оборудване не трябва да съставлява пречка за упражняването на функциите му при „пълна независимост“ по смисъла на член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата“.

36 — Вж. в този смисъл Решение от 19 септември 2006 г. по дело *Wilson* (C-506/04, Recueil, стр. I-8613, точки 51 и 53), както и Решение от 22 декември 2010 г. по дело *RTL Belgium* (C-517/09, Сборник, стр. I-14093, точка 39), които се отнасят до изискването за независимост, което трябва да притежава орган, за да бъде признат като юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС. Несъмнено Съдът е наблегнал на самостоятелно тълкуване на израза „пълна независимост“, посочен в член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата и по-специално по отношение на член 267 ДФЕС (Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе, точка 40). Въпреки това, ако една инстанция не отговаря на критерия за независимост, изискван от съдебната практика, за да бъде призната като юрисдикция по смисъла на член 267 ДФЕС, считам, че тя със сигурност не изпълнявала изискването за „пълна независимост“ от член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата.

37 — Тази разпоредба предвижда мандатът на комисаря да се прекратява при шест конкретни обстоятелства, а именно: изтичане на мандата; смърт; подаване на писмена оставка до председателя на унгарския парламент; решение на парламента за установяване на конфликт на интереси; служебно пенсиониране, ако е неспособен да поеме функциите, свързани с мандата му през повече от 90 дни по причини, за които не носи отговорност, и служебно освобождаване, ако не поеме функциите си, свързани с мандата му през повече от 90 дни по причини, за които носи отговорност, ако не изпълни умишлено задължението си да декларира имуществото си, ако умишлено декларира невярна или неточна информация в декларацията си за имуществено състояние или ако е извършил престъпление с влязла в сила присъда.

76. Считам, че Комисията установява в достатъчна степен, че мандатът на комисаря е бил прекратен на 31 декември 2011 г., без да е спазен член 15 от Закон № LIX от 1993 г., и че въведените процедурни гаранции с този закон за защита на мандата му не са били спазени. Освен това при институционалните изменения, влезли в сила през 2012 г., Унгария не е предприела никакви преходни мерки, за да спази срока на мандата и съответно независимостта на комисаря.

77. Унгария подчертава факта, че конституционният законодател е взел решението за „промяна на модела“, въведена с новата правна уредба, в сила от 1 януари 2012 г., и че директорът на Органа, от една страна, и комисарят, от друга страна, са две съвсем отделни публични длъжности, които не се считат за свързани поради факта, че едно и също лице изпълнява и двете.

78. Тези доводи не са убедителни.

79. Считам, че Комисията доказва в достатъчна степен, че Органът, дори и да има друг правен статут и да работи по различни спрямо комисаря ред и условия, е наследил последния по отношение на упражняването на функциите, предоставени на надзорния орган съгласно член 28 от Директивата. Всъщност, както комисарят, така и Органът, са създадени от Унгария в изпълнение на задължението, наложено от разпоредбата да бъде предвиден публичен орган, на който да се възложи надзорът на нейна територия на разпоредбите, приети от тази държава членка в съответствие с директивата. От гледна точка на упражняваната функция в съответствие с тази разпоредба двете институции са идентични. Освен това приемствеността между тях е осигурена от член 75, параграфи 1 и 2 от новия закон относно защитата на данни, който предвижда Органът да управлява започнатите дела от комисаря преди 1 януари 2012 г. и да обработва данните, обработвани от него преди тази дата.

80. По отношение на факта, че институционалната промяна е била приета от конституционния законодател, от настоящото производство става ясно, че Органът е бил създаден от устройствен закон, а именно от новия закон относно защитата на данните, а не от Основния закон³⁸. От друга страна, институционални изменения, дори и посредством конституционни закони, не биха могли да застрашават въведеното от правото на Съюза полезно действие на гаранцията за „пълна независимост“, тъй като върховенството на правото на Съюза се прилага независимо от ранга на разглежданата национална норма. Следователно това не би могло да обоснове предсрочното прекратяване на мандата на надзорния орган за защита на данните. Както изтъкват Комисията и ЕНОЗД, ако беше така, всеки орган, дори върховен и независимо дали принадлежи на законодателната или на конституционната власт, би имал правомощия да упражнява външно и неправомерно влияние върху надзорния орган за защита на данните поради самата заплахата, явна или скрита, от подобни изменения и предсрочното прекъсване на мандата на надзорния орган, предвиден в член 28, параграф 1 от Директивата, което би довело до форма на „изпреварващо послушание“³⁹.

81. Накрая, не считам за уместно твърдението на Унгария, съгласно което назначаването на комисаря в качеството му на директор не е могло да се извърши след публичните изявления, направени от него в израз на намерението му да не приема такова назначение. Въпреки факта, че подобни публикувани в пресата изявления са лишени от всякаква правна стойност спрямо строгите изисквания, предвидени в член 28 от Директивата и в член 15 от Закон № LIX от

38 — Всъщност съгласно член VI, параграф 3 от Основния закон „независим орган, създаден чрез устройствен закон, следи за спазването на правата относно защитата на личните данни и достъпа до данните от обществен интерес“.

39 — Вж. точка 69 от настоящото заключение.

1993 г.⁴⁰, Унгария не потвърждава разглежданата длъжност да е била официално предложена на комисаря. Впрочем, видно от отговора на Унгария от 30 март 2012 г. на мотивираното становище, комисарят г-н Jógi е изразил несъгласието си с новия закон, като е добавил, че не би приел да бъде назначен за негов директор, ако му бъде предложено, тъй като според него институцията на органа не спазва именно изискването за независимост, заложено в директивата. В досъдебната процедура самата Комисия е подновила тези критики и някои от тях, с изключение на предсрочното прекратяване на мандата на комисаря, в крайна сметка са били отразени от Унгария чрез приемане на законодателни изменения⁴¹. Освен това официалните становища на комисаря от 10 и 22 юни 2011 г.⁴² относно проекта на новия закон, в които той е посочил, че липсата на преходни разпоредби е нарушение на неговата независимост, и които са били представени в рамките на официалната му функция на надзорен орган, създаден съгласно член 28 от Директивата, не следва по никакъв начин да служат за упрек към него и не може да се считат за подаване на оставка.

82. Ето защо считам, че с предсрочното прекратяване на мандата на надзорния орган за защита на данните Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от Директивата.

83. Следва да добавя, че решение на Съда, установяващо неизпълнение на задължения в настоящото производство, би имало много голямо значение не само за създадените съгласно член 28, параграф 1 от Директивата органи, но и за всеки друг независим орган, учреден в изпълнение на правото на Съюза. Като осигурява на тези независими органи несменяемост до изтичането на мандата им, освен при сериозни причини, определени със закон и подлежащи на обективна проверка, това решение би довело до значително ограничаване на вредата и опасността от „изпреварващо послушание“ към външни — публични или частни — участници. Подобно решение би премахнало „дамоклевия меч“, какъвто е парализиращата опасност от предсрочно прекратяване на мандата им.

VI – По последиците от установяване на неизпълнение на задължения във времето

84. В случай че Съдът уважи иска на Комисията, Унгария иска последиците от решението да бъдат ограничени във времето⁴³, за да не засегнат мандата на понастоящем заемания длъжността директор на Органа. Тя поддържа, че последиците, произтичащи от принципа за правната сигурност, изключвали и преразглеждане на окончателно приключените дела.

85. Следва „да се припомни, че единствено по изключение, въз основа на общия принцип на правната сигурност, присъщ на правния ред на Съюза, Съдът може да ограничи възможността всяко заинтересовано лице да се позовава на разтълкувана от него разпоредба, за да постави под въпрос добросъвестно установени правоотношения“⁴⁴. Освен това според постоянната съдебна практика финансовите последици, които може да произтекат за държава членка от решение, постановено по преюдициално запитване, не оправдават сами по себе си ограничаването на действието на това решение във времето⁴⁵.

40 — По силата на член 15, параграф 3 от Закон № LIX от 1993 г. подаването на оставка от комисаря трябва да стане в писмен вид до председателя на парламента. От представената на Съда преписка е видно, че г-н Jógi не е подал оставка като комисар съгласно тази разпоредба.

41 — Вж. точки 15—18 от настоящото заключение.

42 — Вж. точка 77 от исквата молба на Комисията.

43 — Вж. точка 28 от настоящото заключение.

44 — Вж. по-специално Решение от 23 май 2000 г. по дело Buchner и др. (C-104/98, Recueil, стр. I-3625, точка 39).

45 — Пак там (точка 41).

86. Всъщност „Съдът е прибегвал до това разрешение само при точно определени обстоятелства, когато, от една страна, съществува риск от тежки икономически последици, дължащи се по-специално на големия брой правоотношения, установени добросъвестно въз основа на считаната за валидно действаща правна уредба, а от друга страна, когато лицата и националните власти са били подтикнати към поведение, което не съответства на правната уредба на Съюза, поради обективна и значителна несигурност, що се отнася до приложното поле на разпоредбите на Съюза — несигурност, за която евентуално е допринесло самото поведение, възприето от други държави членки, или това на Комисията⁴⁶.

87. „Дори да се допусне, че съдебните решения, постановени на основание член [258 ДФЕС], имат последиците на съдебните решения, постановени на основание член [267 ДФЕС], и че в изключителни случаи съображения, свързани с правната сигурност, биха могли да наложат ограничаване във времето на техните последици“⁴⁷, считам, че искането на Унгария следва да бъде отхвърлено, дори да се приеме за правилно формулирано.

88. На практика Унгария по никакъв начин не доказва съществуването на опасност от сериозни икономически трудности, нито че по времето на приемането на закона за създаване на Органа е била изправена пред обективна и значителна несигурност по отношение на обхвата на член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата.

89. По това време дори вече е имало тълкуване от Съда на изрече „пълна независимост“, съдържащо се в член 28, параграф 1, втора алинея от Директивата⁴⁸. Следователно правото на Съюза не може разумно да се разбира като позволяващо на Унгария да прекрати предсрочно мандата на комисаря⁴⁹.

VII – По съдебните разноски

90. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е направила такова искане, а предвид доводите ѝ Унгария е изгубила делото, последната следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски. В съответствие с член 140 от Процедурния правилник ЕНОЗД трябва да понесе собствените си разноски.

VIII – Заключение

91. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда:

- да приеме, че с предсрочното прекратяване на мандата на надзорния орган за защита на данните Унгария не е изпълнила задълженията си по член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни,

46 — Решение от 11 август 1995 г. по дело Roders и др. (C-367/93-C-377/93, Recueil, стр. I-2229, точка 43). Вж. също Решение от 12 септември 2000 г. по дело Комисия/Обединено кралство (C-359/97, Recueil, стр. I-6355, точка 91) и Решение от 15 декември 2009 г. по дело Комисия/Финландия (C-284/05, Сборник, стр. I-11705, точка 57).

47 — Решение от 12 февруари 2009 г. по дело Комисия/Полша (C-475/07, точка 61). Вж. също Решение от 7 юни 2007 г. по дело Комисия/Гърция (C-178/05, Recueil, стр. I-4185, точка 67), Решение от 26 март 2009 г. по дело Комисия/Гърция (C-559/07, точка 78) и Решение от 15 декември 2009 г. по дело Комисия/Финландия, посочено по-горе (точка 58).

48 — Решение от 9 март 2010 г. по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, и Решение по дело Комисия/Австрия, посочено по-горе.

49 — Вж. по аналогия Решение от 13 февруари 1996 г. по дело Bautiaa и Société française maritime (C-197/94 и C-252/94, Recueil, стр. I-505, точка 50).

- да осъди Република Унгария да понесе направените от нея разноски, както и тези, които са направени от Европейската комисия, и
- да осъди Европейския надзорен орган по защита на данните да понесе направените от него съдебни разноски.