



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 10. december 2013¹

Sag C-288/12

**Europa-Kommissionen
mod**

Ungarn

»Traktatbrud — direktiv 95/46/EF — beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og fri udveksling af sådanne oplysninger — artikel 28, stk. 1 — nationale tilsynsmyndigheder — national lovgivning, som før tiden bringer mandatet på seks år for den tilsynsførende for databeskyttelse til ophør — oprettelse af en ny national myndighed for databeskyttelse og informationsfrihed og udnævnelse af en anden person end den tilsynsførende for databeskyttelse til formand for denne myndighed med et mandat på ni år«

I – Indledning

1. Europa-Kommissionen har med sin stævning af 24. maj 2012 for Den Europæiske Unions Domstol nedlagt påstand om, at det fastlås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/45/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, idet Ungarn har fjernet den tilsynsførende for databeskyttelse fra dennes embede i utide². Kommissionen har i denne henseende kritiseret Ungarn for en tilsidesættelse af den uafhængighed for tilsynsmyndigheden for databeskyttelse, der er fastsat i direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit.

2. I lighed med de sager, der gav anledning til dom af 9. marts 2010, Kommissionen mod Tyskland³, og af 16. oktober 2012, Kommissionen mod Østrig⁴, vedrører denne sag rækkevidden af medlemsstaternes pligt til i henhold til direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit, at oprette en eller flere tilsynsmyndigheder for beskyttelse af personoplysninger, som »i fuld uafhængighed [udøver] de funktioner, der tillægges dem«.

II – EU-retten

3. Direktivet er blevet vedtaget med hjemmel i EF-traktatens artikel 100 A (efter ændring artikel 95 EF, nu artikel 114 TEUF) og har til formål at harmonisere medlemsstaternes nationale lovgivninger om behandling af personoplysninger.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 281, s. 31 (herefter »direktivet«).

3 — Sag C-518/07, Sml. I, s. 1885.

4 — Sag C-614/10.

4. Det anføres i 62. betragtning til direktivet:

»[O]prettelsen af en uafhængig tilsynsmyndighed i hver medlemsstat har afgørende betydning for beskyttelsen af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.«

5. Direktivets artikel 28, stk. 1, der har overskriften »Tilsynsmyndighed«, bestemmer:

»Hver medlemsstat drager omsorg for, at der udpeges en eller flere offentlige myndigheder, der har til opgave på dens område at påse overholdelsen af de bestemmelser, medlemsstaten vedtager til gennemførelse af dette direktiv.

Disse myndigheder udøver i fuld uafhængighed de funktioner, der tillægges dem.«

III – Relevante nationale retsfor skrifter og de faktiske omstændigheder

6. Indtil den 31. december 2011 var den i medfør af direktivets artikel 28 påkrævede tilsynsmyndighed for databeskyttelse i Ungarn i henhold til lov nr. LXIII af 1992 om beskyttelse af personoplysninger og oplysninger af almen interesse (herefter »den gamle databeskyttelseslov«) den tilsynsførende for databeskyttelse⁵ (herefter »den tilsynsførende«). Den gamle databeskyttelseslovs artikel 23 bestemte, at parlamentet valgte den tilsynsførende, idet den gamle databeskyttelseslovs artikel 24 og 25 fastlagde dennes opgaver. Mandatets varighed og ophør var reguleret i lov nr. LIX af 1993 om den parlamentariske tilsynsførende for borgerrettigheder. Denne lovs artikel 4, stk. 5, bestemte i den affattelse, der var gældende indtil den 31. december 2011, at den tilsynsførende var valgt for seks år og kunne genvælges en enkelt gang. Lovens artikel 15 regulerede mandatets ophør.

7. András Jóri blev med hjemmel i den gamle databeskyttelseslov valgt til tilsynsførende og påbegyndte sit embede den 29. september 2008. Hans mandat var på seks år og burde dermed have vedvaret indtil september 2014.

8. I henhold til artikel VI, stk. 3, i Ungarns forfatning, der trådte i kraft den 1. januar 2012 (herefter »forfatningen«), »fører en uafhængig myndighed, der er oprettet ved en organisk lov, tilsyn med overholdelsen af rettigheder, som er knyttet til beskyttelsen af personoplysninger, og med adgangen til oplysninger af almen interesse«.

9. Den 1. januar 2012 trådte lov nr. CXII af 2011 om selvbestemmelse på området for data og informationsfrihed (herefter »den nye databeskyttelseslov«) i kraft. Denne lov ophævede den gamle databeskyttelseslov og oprettede samtidig den nationale myndighed for databeskyttelse og informationsfrihed (herefter »myndigheden«). Den nye databeskyttelseslov overførte den tilsynsførendes opgaver til myndigheden. I henhold til den nye databeskyttelseslovs artikel 40, stk. 1 og 3, udpeger Republikkens præsident myndighedens formand efter indstilling fra premierministeren med et mandat på ni år.

10. Myndigheden påbegyndte sit arbejde den 1. januar 2012.

11. András Jóris mandat, som oprindeligt udløb i september 2014, ophørte den 31. december 2011 i henhold til artikel 16 i overgangsbestemmelserne til forfatningen, som bestemmer, at »forfatningens ikrafttrædelse bringer [den tilsynsførendes] mandat til ophør [...]«.

12. András Jóri blev ikke valgt til formand for myndigheden. Republikkens præsident udpegede efter indstilling fra premierministeren Attila Péterfalvi til formand for myndigheden for en periode på ni år.

5 — Visse sprogversioner anvender udtrykket »inspektør for databeskyttelse«.

IV – Den administrative procedure og retsforhandlingerne for Domstolen

13. Den 17. januar 2012 tilsendte Kommissionen Ungarn en åbningskrivelse. Kommissionen gav i denne skrivelse udtryk for den opfattelse, at Ungarn havde tilsidesat direktivets artikel 28, stk. 1 og 2, på tre punkter. For det første havde Ungarn bragt den tilsynsførendes mandat til ophør i utide. For det andet havde Ungarn ikke hørt den tilsynsførende om udkastet til den nye databeskyttelseslov, således som Ungarn havde pligt til. For det tredje gav den nye databeskyttelseslov for mange muligheder for at bringe myndighedens formands mandat til ophør, og Republikkens præsidents og premierministerens rolle i forbindelse med dette mandats ophør gav landets udøvende myndighed mulighed for at udøve indflydelse på myndighedens formand.

14. Kommissionen opfordrede Ungarn til at svare herpå inden for en måned.

15. Ungarn anfægtede i sit svar af 17. februar 2012 den påståede tilsidesættelse for så vidt angik ophøret af den tilsynsførendes mandat i utide, idet det navnlig anførtes, at det var følgen af ændringen af den ungarske model. Ungarn anførte, at den tilsynsførende ifølge udtalelser, der var offentliggjort i pressen, ikke ønskede at blive formand for myndigheden. Endvidere præciserede Ungarn, at det, idet myndighedens formand var blevet udpeget, ikke længere var muligt – før dennes mandat udløb den 31. december 2020 – at den tilsynsførende bestred denne stilling, fordi det var i strid med de regler, som garanterer den nuværende formands uafhængighed, at bringe hans mandat til ophør i utide.

16. Hvad angår høringen af den tilsynsførende bekræftede Ungarn, at høringer havde fundet sted, og tilsendte Kommissionen dokumenter herom.

17. Hvad angår de mulige grunde til ophøret af myndighedens formands mandat anfægtede Ungarn den påståede tilsidesættelse, men foreslog at ændre den nye databeskyttelseslov med henblik på at reagere på Kommissionen bekymringer i denne henseende og nærmere bestemt at ophæve bestemmelserne om pensionering og afskedigelse af myndighedens formand og at fastsætte en mulighed for domstolsprøvelse i alle de tilfælde, hvor myndighedens formand anfægter Republikkens præsidents beslutning om at bringe førstnævntes mandat til ophør efter indstilling fra premierministeren.

18. Den 7. marts 2012 tilsendte Kommissionen Ungarn en begrundet udtalelse, hvori den gentog sine betænkeligheder for så vidt angik ophøret af den tilsynsførendes mandat i utide og opfordrede Ungarn til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden en måned fra modtagelsen heraf. Kommissionen trak derimod sine forbehold vedrørende den forudgående høring af den tilsynsførende vedrørende udkastet til den nye lov tilbage. Hvad endelig angår de mulige grunde til ophøret af myndighedens formands mandat anførte Kommissionen, at hvis Ungarn inden for fristen i den begrundede udtalelse vedtog de lovændringer, landet havde foreslået i svaret på åbningskrivelsen, ville Kommissionen antage, at tilsidesættelsen i denne henseende var bragt til ophør.

19. Den 30. marts 2012 svarede Ungarn på Kommissionens begrundede udtalelse, idet landet fastholdt sit synspunkt vedrørende ophøret af den tilsynsførendes mandat, hvilket førte Kommissionen til at indlede denne sag.

20. Ved kendelse af 8. januar 2013 har Domstolens præsident givet Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (herefter »EDPS«) tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

21. Under retsmødet den 15. oktober 2013 afgav Kommissionen, Ungarn og EDPS mundtlige indlæg.

V – Den foreliggende sag

A – Formaliteten

1. Parternes argumentation

22. Ungarn har anført, at sagen skal afvises.

23. Ifølge Ungarn er den eneste måde, hvorpå den påståede ulovlighed kan afhjælpes, at bringe myndighedens formands mandat til ophør i utide og at give den tilsynsførende denne stilling, hvilket i det væsentlige udgør en gentagelse af det påståede traktatbrud. Ungarn har gjort gældende, at Kommissionen ikke kan nedlægge påstand om, at det fastslås, at der er begået et traktatbrud, som den berørte medlemsstat kun kan efterkomme ved at tilsidesætte EU-retten. Ungarn har tilføjet, at vedtagelsen af en sådan foranstaltning også medfører en forfatningsstridig situation på grund af tilsidesættelsen af princippet om myndighedens uafhængighed, der er fastsat i forfatningen.

24. Ungarn har i øvrigt anført, at ændringen af modellen for de institutioner, der varetager beskyttelsen af personoplysninger, nødvendigvis indebærer, idet den tilsynsførendes mandat er bragt til ophør, at mandatet for den person, som udøver denne opgave, ligeledes bringes til ophør. Ifølge Ungarn kan det forhold, at mandatet for myndighedens nuværende formand bringes til ophør uden en institutionel ændring, imidlertid ikke begrundes ved en tilsvarende normativ begrundelse.

25. Ungarn har ligeledes anført, at den nye lov om databeskyttelse fuldt ud garanterer myndighedens formands uafhængighed og opfylder kravene i direktivet på dette område. Selv om det måtte antages, at det udgjorde et traktatbrud i forhold til kravet om uafhængighed at bringe den tilsynsførendes mandat til ophør, indvirkede et sådant traktatbrud ifølge Ungarn ikke på den tilsynsførendes virksomhed, ligesom det ikke forhindrer myndighedens formand i at udøve sin virksomhed uden nogen form for ydre indflydelse. Retten til beskyttelse af personoplysninger var i overensstemmelse med direktivets formål fortsat og i alle tilfælde garanteret i Ungarn, både før og efter den 1. januar 2012. Ungarn har med tilfredshed bemærket, at Kommissionen også selv har anerkendt dette, idet den har anført, at det ungarske regelsæt sikrede den retlige kontinuitet ved at betro myndigheden de sager, der verserede for den tilsynsførende. Hvis der havde foreligget et traktatbrud, havde det derfor ifølge Ungarn ingen retsvirkninger, som det var nødvendigt at afhjælpes.

26. Ungarn har endvidere gjort gældende, at det påståede traktatbrud allerede havde udfoldet alle sine virkninger på tidspunktet for udløbet af den i Kommissionens begrundede udtalelse fastsatte frist, og at det ikke efter den 1. januar 2012 havde indvirket på myndighedens funktionsmåde, navnlig på dennes uafhængighed. Kommissionens sag er derfor uden genstand og skal dermed afvises.

27. Ungarn er af den opfattelse, at hvis Kommissionens argumentation tages til følge, vil det indebære, at alle de handlinger, som myndighedens nuværende formand har foretaget siden den 1. januar 2012, er uforenelige med EU-retten og fører til en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

28. Ungarn har tilføjet, at landet – i modsætning til Kommissionens argumentation, der er redegjort for i punkt 33 nedenfor – klart under disse retsforhandlinger for Domstolen angav sit ønske om, at den eventuelle fastslåelse af et traktatbrud ikke påvirker myndighedens nuværende formands mandat, også selv om udtrykket »tidsmæssigt begrænset« ikke findes i svarskriftet.

29. Kommissionen har anført, at sagen skal antages til realitetsbehandling.

30. Kommissionen er af den opfattelse, at det på ingen måde er umuligt at afhjælpe traktatbruddet, og at Ungarn skal træffe de nødvendige foranstaltninger for, at András Jóri på ny beklæder den i direktivets artikel 28 omhandlede stilling indtil mandatets sædvanlige ophør, dvs. indtil september 2014. Ifølge Kommissionen er den måde, hvorpå Ungarn berigtiger traktatbruddet, omfattet af denne medlemsstats kompetence og uden relevans for denne sag. Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at Ungarn ikke kan påberåbe sig myndighedens formands uafhængighed til at anfægte genindsættelsen af András Jóri i stillingen. På denne måde støtter Ungarn sig til sit eget traktatbrud som forsvar.

31. Ifølge Kommissionen skal spørgsmålet, om der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af medlemsstatens situation, således som den forelå på tidspunktet for udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist. På grundlag af Domstolens praksis bestod traktatbruddet fortsat, eftersom virkningerne af de foranstaltninger, der var truffet i strid med EU-retten, fortsatte efter udløbet af denne frist. I denne sag bestod traktatbruddet i ophøret af den tilsynsførendes mandat i utide og vedvarede på grund af det forhold, at András Jóri ikke var genindsat i sit embede efter udløbet af denne frist.

32. Hvad angår Ungarns argument, der er redegjort for i punkt 23 ovenfor, og hvorefter det, hvis Kommissionens søgsmål antages til realitetsbehandling, vil indebære, at myndighedens formands mandat bringes til ophør i utide, hvilket ligeledes kan medføre en situation, som er i strid med forfatningen, har Kommissionen erindret om, at EU-retten i henhold til princippet om dennes forrang har forrang for medlemsstaternes forfatningsbestemmelser. Endvidere begrundede reformen af tilsynsmyndigheden for databeskyttelse ifølge Kommissionen på ingen måde ophøret af den tilsynsførendes mandat i utide. Kommissionen har tilføjet, at det havde været helt muligt i et nationalt retsinstrument at fastsætte enten, at den nye model først skulle finde anvendelse efter udløbet af den daværende tilsynsførendes mandat, eller at myndighedens første formand skulle være den tilsynsførende i den resterende tid af hans mandat, hvilket Ungarn ikke bestred i svarskriftet.

33. Kommissionen har anført, at Ungarns argument, som der er redegjort for i punkt 28 ovenfor, og hvorefter fastslåelsen af et traktatbrud i denne sag ligeledes vil medføre, at de foranstaltninger, som myndigheden har truffet siden den 1. januar 2012, bliver uforenelige med EU-retten, ikke kan behandles af Domstolen i forbindelse med formaliteten. Denne argumentation rejser reelt spørgsmålet, om det tidsmæssige anvendelsesområde for en dom, som fastslår en tilsidesættelse, udstrækker sig til perioden før dommens afsigelse eller ikke. Ifølge Kommissionen kan Domstolen kun undtagelsesvis i henhold til retssikkerhedsprincippet begrænse de berørte parter mulighed for at påberåbe sig en af den fortolket bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold. Kommissionen har anført, at Ungarn i svarskriftet ikke nedlagde påstand om, at Domstolen skulle begrænse de tidsmæssige virkninger af en dom, som fastslår et traktatbrud i denne sag. Endvidere har Ungarn ifølge Kommissionen ikke bevist, at de betingelser, der i denne henseende er opstillet i retspraksis, er opfyldt.

34. Ifølge Kommissionen medfører den omstændighed, at den tilsynsførende genindtræder i sin stilling eller udpeges til formand for myndigheden, ikke, at de afgørelser, som myndighedens formand har truffet efter den 1. januar 2012, bliver uforenelige med EU-retten.

35. EDPS har ikke fremsat bemærkninger om formaliteten.

2. Bedømmelse

36. Jeg kan ikke tilslutte mig Ungarns argument vedrørende det umulige i at opfylde en dom, som fastslår det påståede traktatbrud. Dette argument falder delt i to led.

37. Ungarn har for det første påstået, at det påståede traktatbrud allerede havde udfoldet sine virkninger på tidspunktet for udløbet af den i Kommissionens begrundede udtalelse fastsatte frist. Det er ikke min opfattelse.

38. Det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på grundlag af den situation, der forelå i medlemsstaten ved udløbet af denne frist⁶.

39. Da den tilsynsførendes mandat først skulle udløbe i september 2014 i henhold til lov nr. LIX af 1993⁷, er det min opfattelse, at det påståede traktatbrud ikke havde udfoldet alle sine virkninger på tidspunktet for udløbet af den i Kommissionens begrundede udtalelse fastsatte frist⁸, og at det fortsat har retsvirkninger i dag.

40. For det andet har Ungarn påstået, at Kommissionens søgsmål skal afvises, da det vil være umuligt at opfylde en dom, som fastslår et traktatbrud, bortset fra at gentage den samme ulovlighed, som dommen fastslår. Dette er heller ikke min opfattelse.

41. Domstolens fastslåelse af, at medlemsstaten har begået et traktatbrud, forpligter i henhold til ordlyden af artikel 260 TEUF denne sidstnævnte til at gennemføre de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af Domstolens dom.

42. Selv om Domstolen ved en rent konstaterende dom ikke kan pålægge den medlemsstat, som har begået traktatbrud, at træffe bestemte foranstaltninger⁹, er alle den pågældende medlemsstats organer, herunder lovgivningsmagten, retsvæsenet og forvaltningen, forpligtet til inden for de respektive områder for deres beføjelser at sikre opfyldelsen af Domstolens dom¹⁰, hvilket bl.a. indebærer forbuddet mod at anvende den lovgivning, som er uforenelig med EU-retten, og forpligtelsen til i enhver henseende at virke for, at EU-retten gennemføres fuldt ud¹¹.

43. Endvidere udgør forlængelsen af en ordning, som ved en dom fra Domstolen er erklæret for at være i strid med EU-retten, en kvalificeret tilsidesættelse af medlemsstaternes pligt til loyalt at samarbejde i medfør af artikel 4, stk. 3, TEU, der navnlig indebærer, at de skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der er egnet til at bringe virkeliggørelsen af Den Europæiske Unions målsætning i fare¹².

44. Fastslåelsen af et traktatbrud i denne sag, på trods af det er rent konstaterende, har væsentlige retsvirkninger, som nødvendigvis påvirker myndighedens nuværende formands status, således som Ungarn i øvrigt selv har fremhævet (selv om det var for at anfægte en eventuel fastslåelse af en tilsidesættelse).

6 — Jf. bl.a. dom af 31.3.1992, sag C-362/90, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 2353, præmis 10, af 4.7.2002, sag C-173/01, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 6129, præmis 7, og af 10.4.2003, sag C-114/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3783, præmis 9.

7 — Jf. punkt 6 og 7 i dette forslag til afgørelse.

8 — Jf. punkt 18 og 19 i dette forslag til afgørelse.

9 — Jf. navnlig dom af 14.4.2005, sag C-104/02, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2689, præmis 49.

10 — Jf. bl.a. dom af 14.12.1982, forenede sager 314/81, 315/81, 316/81 og 83/82, Waterkeyn m.fl., Sml. s. 4337, præmis 16, og af 19.1.1993, sag C-101/91, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 191, præmis 24.

11 — Dom af 13.7.1972, sag 48/71, Kommissionen mod Italien, Sml. 1972, s. 135, org.ref.: Rec. s. 529, præmis 7, og af 22.6.1989, sag 103/88, Fratelli Costanzo, Sml. s. 1839, præmis 33, samt dommen af 19.1.1993 i sagen Kommission mod Italien, præmis 24.

12 — Jf. i denne retning dommen af 19.1.1993 i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 23.

45. På baggrund af den nationale retlige og faktiske sammenhæng, der er beskrevet i punkt 6-12 ovenfor, var afbrydelsen af den tilsynsførendes mandat i utide den 31. december 2011 nemlig naturligt forbundet med udpegelsen af formanden for myndigheden. Selv om Domstolen måtte fastslå, at Ungarn ved at bringe den tilsynsførendes mandat til ophør i utide havde tilsidesat direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit, ville det følge heraf, at udpegelsen af myndighedens formand også, således som Kommissionen har anført, var behæftet med en ulovlighed. Det er nemlig i strid med EU-retten, at myndighedens nuværende formand siden den 1. januar 2012 har beklædt sit embede.

46. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at argumenterne vedrørende det umulige i at opfylde en dom, som fastslår et eventuelt traktatbrud, er ubegrundede, fordi opfyldelsen af en dom – som anført af Kommissionen – der fastslår det påståede traktatbrud, kunne ske ved at genindsætte András Jóri i dennes embede som tilsynsførende for den resterende del af hans oprindelige mandat eller ved at udnævne ham til formand for myndigheden.

47. Endvidere påvirker spørgsmålene, om den nye databeskyttelseslov opfylder kriterierne i direktivet, eller om myndigheden handler uafhængigt, og om opfyldelsen af den dom, som fastslår traktatbruddet, gentager den således fastslåede tilsidesættelse¹³, på ingen måde spørgsmålet, om det var i strid med direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit¹⁴, at den tilsynsførendes mandat blev bragt til ophør.

48. En anden konklusion ville give en medlemsstat mulighed for at undgå enhver fastslåelse af uforeneligheden af visse af dennes beslutninger med EU-retten under dække af, at andre senere beslutninger, som først blev muliggjort efter tilsidesættelsen, er i overensstemmelse med EU-retten og ikke kan ændres uden atter at begå den samme tilsidesættelse.

49. Jeg er heller ikke overbevist af Ungarns argument, hvorefter retssikkerhedsprincippet er til hinder for, at dette søgsmål antages til realitetsbehandling, idet fastslåelsen af det påståede traktatbrud i denne sag gør alle handlinger foretaget af myndighedens formand siden den 1. januar 2012 uforenelige med EU-retten.

50. Retssikkerhedsprincippet er et fælles princip for alle medlemsstaters retsorden, der er en del af Unionens retsorden, og skal under alle omstændigheder overholdes af organerne i den pågældende medlemsstat, som sikrer opfyldelsen af en dom, som fastslår, at medlemsstaten har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten. Det er, uden at tage stilling til velbegrundetheden af det synspunkt, hvorefter fastslåelsen af det påståede traktatbrud ugyldiggør alle de af myndigheden foretagne handlinger siden den 1. januar 2012, tilstrækkeligt at anføre, at det ikke tilkommer Domstolen¹⁵, men eventuelt de nationale ungarske domstole, at træffe afgørelse vedrørende eventuelle tilsidesættelser af dette princip i bestemte tilfælde og at træffe passende foranstaltninger uden at skade en effektiv opfyldelse af Domstolens dom.

51. Jeg skal i forbigående tilføje, at Domstolen har fastslået, at Forbundsrepublikken Tyskland¹⁶ og Republikken Østrig¹⁷ havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler dem i medfør af direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit, på trods af de eventuelle retsvirkninger, som sådanne konstateringer måtte have for de af den pågældende myndighed truffene foranstaltninger.

13 — Og overskrider ligeledes rammerne for denne traktatbrudssag.

14 — Jf. analogt dom af 6.11.2012, forenede sager C-553/10 P og C-554/10 P, Kommissionen og Lagardère mod Éditions Odile Jacob, præmis 51. Domstolen udtalte, at »[s]pørgsmålet, om [den befuldmægtigede i forbindelse med fusionerne] har optrådt uafhængigt, [kun opstår], hvis det først er blevet konstateret, at denne reelt var uafhængig af parterne«.

15 — I forbindelse med proceduren i henhold til artikel 258 TEUF har Domstolen kun kompetence til at fastslå et eventuelt traktatbrud.

16 — Dommen af 9.3.2010 i sagen Kommissionen mod Tyskland.

17 — Dommen af 16.10.2012 i sagen Kommissionen mod Østrig.

52. Jeg vil i den del af mit forslag til afgørelse, som vedrører sagens grundlag¹⁸, undersøge Ungarns påstand om at begrænse virkningerne af en dom, som fastslår det påståede traktatbrud.

53. Jeg foreslår dermed, at sagen skal antages til realitetsbehandling.

B – Realiteten

1. Parternes argumentation

54. Kommissionen har ikke rejst tvivl om, at Ungarn har ret til at ændre sin tilsynsordning for beskyttelsen af personoplysninger på betingelse af, at den fulde uafhængighed for den myndighed, der udfører dette tilsyn, garanteres, hvilket – således som det fremgår af retspraksis¹⁹ – går videre end den blotte funktionelle uafhængighed, idet enhver form for tvang skal udelukkes, uanset om den er institutionel, personel eller materiel.

55. For Kommissionen, som støttes af EDPS, er det absolut nødvendigt, at medlemsstaten, når den har fastsat varigheden af denne myndigheds mandat, overholder den uden at kunne bringe det til ophør i utide, medmindre der foreligger alvorlige og objektive grunde, som kan efterprøves. Et ophør af mandatet i utide skaber risiko for en utilbørlig indflydelse på tilsynsmyndigheden i udførelsen af dens opgaver, hvilke skader myndighedens uafhængighed. Ifølge Kommissionen bekræfter en sammenligning med reglerne vedrørende EOPS, der er indført ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandlinger af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger²⁰, denne fortolkning.

56. Kommissionen er af den opfattelse, at reformen af den ungarske tilsynsmyndighed ikke begrundede, at den tilsynsførendes mandat blev bragt til ophør. Det havde været fuldt ud muligt for Ungarn i national ret at fastsætte enten, at den nye model først fandt anvendelse efter udløbet af den siddende tilsynsførendes mandat, eller at myndighedens første formand ikke kunne være en anden end den tilsynsførende for den resterende del af hans mandat, hvilket ville have opretholdt uafhængigheden for tilsynsmyndigheden for databeskyttelse. Kommissionen har anført, at Ungarn i andre henseender har garanteret kontinuiteten mellem den gamle og den nye tilsynsmyndighed, navnlig for så vidt angår verserende sager og databehandling.

57. Hvis det skal anerkendes, at det var nødvendigt at bringe den tilsynsførendes mandat til ophør, fordi hans stilling »ikke længere fandtes«, indebærer det ifølge Kommissionen, at alle tilsynsmyndigheder i Unionen på ethvert tidspunkt er under risiko for, at mandatet afbrydes ved en lovgivningsforanstaltning, som ophæver den eksisterende myndighed og i stedet skaber en ny myndighed til varetagelse af de samme opgaver, således som de er defineret i direktivets artikel 28. Det kan ikke udelukkes, at de politiske myndigheder anvender sådanne reformer til at kontrollere og straffe tilsynsmyndigheder, som de er uenige med. Kommissionen har anført, at den blotte risiko for en sådan indflydelse i henhold til Domstolens praksis er uforenelig med kravet om tilsynsmyndighedernes fulde uafhængighed²¹.

18 — Jf. punkt 84-89 i dette forslag til afgørelse.

19 — Jf. dommen af 9.3.2010 i sagen Kommissionen mod Tyskland og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig.

20 — EFT 2001 L 8, s. 1.

21 — Dom af 9.3.2010 i sagen Kommissionen mod Tyskland og i sagen Kommissionen mod Østrig.

58. Kommissionen er af den opfattelse, at Ungarn ikke har bevist, at den tilsynsførende havde afvist at lede myndigheden, og at den tilsynsførendes erklæringer herom under samtaler offentliggjort i den ungarske presse ikke er relevante. Kommissionen har erindret om, at den tilsynsførendes afskedigelse burde have været meddelt parlamentets præsident skriftligt i medfør af artikel 15, stk. 3, i lov nr. LIX af 1993. Da dette ikke var tilfældet, kunne Ungarn ikke støtte sig til vage erklæringer fremkommet i pressen for at antage, at den tilsynsførende ikke længere ønskede at varetage de opgaver, der er fastsat i direktivets artikel 28. Kommissionen har tilføjet, at Ungarn aldrig har tilbudt András Jóri et nyt embede og aldrig har sikret ham, at der blev vedtaget overgangsregler for at give ham mulighed for at forlænge mandatet indtil dettes normale udløb.

59. Ungarn er af den opfattelse, at det forhold, at den tilsynsførendes mandat blev bragt til ophør i utide, for så vidt som ophøret var forbundet med en ændring af institutionsmodellen, ikke udgør en tilsidesættelse af direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit. Det fremgår af retspraksis på området, at direktivets artikel 28 og artikel 44 i forordning nr. 45/2001 kræver, at nationale og europæiske myndigheder til beskyttelse af personoplysninger garanteres en fuld uafhængighed »ved udførelsen af [deres] opgave«, dvs. ud fra et funktionelt synspunkt. Ifølge Ungarn er alle forhold, som garanterer, at tilsynsmyndigheden udøver de opgaver, den er tildelt, uden at være underlagt nogen ydre indflydelse, uanset om den er direkte eller indirekte, omfattet af denne »funktionelle uafhængighed«, hvilket ligeledes omfatter de forhold, som garanterer den organisatoriske, budgetmæssige og personelle uafhængighed, denne myndighed har under udøvelsen af sine opgaver.

60. Ungarn har fremhævet, at det i denne sag ikke er anfægtet, at myndigheden ligesom sin forgænger drager fordel af et juridisk miljø, som beskytter den mod enhver ydre indflydelse ved udøvelsen af virksomheden med overvågning af databeskyttelse, og den opfylder på alle punkter uafhængighedskravet i direktivets artikel 28. Ungarn er i denne henseende af den opfattelse, at der ikke kan fastslås nogen parallel mellem situationen i denne sag og den situation, som lå til grund for dommen af 9. marts 2010 i sagen Kommissionen mod Tyskland og i sagen Kommissionen mod Østrig. Ungarn er i modsætning til oplysningerne i sagsakterne af den opfattelse, at det tyske og det østrigske regelsæt ikke juridisk udelukkede risikoen for, at uafhængigheden for deres nationale myndighed, der har til opgave at føre tilsyn med databeskyttelsen, blev påvirket under udøvelsen af »de opgaver, den er tildelt«.

61. Ifølge Ungarn er begrundelsen for uafhængighedskravet i direktivets artikel 28, at der i hver medlemsstat altid skal være en tilsynsmyndighed for databeskyttelse, som udøver sine opgaver uden at være underlagt ydre indflydelse. Ungarn er af den opfattelse, at uafhængighedsbegrebet ikke giver den person, som er leder af denne myndighed, en subjektiv ret til at udføre denne opgave. Henset til den indførte institutionelle ændring er det ikke berettiget at forvente, at det nye regelsæt automatisk tildeler den tilsynsførende embedet som formand for myndigheden. For så vidt som tilsynsmyndighedens funktionelle uafhængighed ikke påvirkes, er det uden betydning, at der foretages en ændring af den person, som leder myndigheden, selv inden udløbet af det oprindelige mandat.

62. Ungarn har gjort gældende, at det påhviler medlemsstaterne at fastlægge den organisatoriske opbygning af de nationale myndigheder for databeskyttelse. Dette indebærer, at valget af den enhed eller den person, som skal udøve myndighedens kompetencer inden for den valgte organisationsmodel, samt at erstatningen sker samtidig med en ændring af modellen, ligeledes henhører under medlemsstaternes kompetence. Ungarn har anført, at lovgivningen vedrørende den tilsynsførende blev fuldstændigt erstattet – på grundlag af nye bestemmelser i forfatningen – med et nyt regelsæt, som overførte de opgaver, som den tilsynsførende ellers havde udført, til en ny myndighed for databeskyttelse. På trods af lighederne mellem den tilsynsførendes status og myndighedens formands status, som kan forklares med uafhængighedskravet, er der tale om to klart adskilte offentligtretlige institutioner.

63. Ifølge Ungarn ville det have været uberettiget og uforståeligt at udnævne den tilsynsførende til dette nye embede, henset til flere offentlige erklæringer, hvor han gav udtryk for, at han var uenig i princippet i den nye institutionsmodel, og at han ikke havde til hensigt at acceptere en sådan udnævnelse.

2. Bedømmelse

a) Principperne

64. Det skal indledningsvis præciseres, at Kommissionen på ingen måde har bestridt Ungarns ret til at ændre institutionsmodellen for landets myndighed for databeskyttelse fra en struktur, som ledes af en person, til en kollegial instans. Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at da Ungarn foretog disse valg, tilsidesatte landet forpligtelsen til at overholde tilsynsmyndighedens uafhængighed indtil mandatets udløb.

65. Det fremgår af fast retspraksis, at kravet om tilsyn med beskyttelse af personoplysninger foretaget af en uafhængig myndighed er af afgørende betydning for beskyttelsen af personer i forbindelse med behandling af personoplysninger²², hvilket ikke kun følger af direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit, men ligeledes af Unionens primærret, navnlig artikel 8, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 16, stk. 2, TEUF²³. Tilsynsmyndighederne, der er omhandlet i direktivets artikel 28, er nemlig de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheders vogter hvad angår behandlingen af personoplysninger²⁴.

66. I dommen af 9. marts 2010 i sagen Kommissionen mod Tyskland og i dommen i sagen Kommissionen mod Østrig fortolkede Domstolen udtrykket »fuld uafhængighed« i direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit, selvstændigt²⁵ og bredt²⁶. Domstolen baserede denne fortolkning på dels selve ordlyden af direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit, idet den bemærkede, at begrebet »uafhængighed« forstærkes af adjektivet »fuld«, dels formålet med garantien om de pågældende myndigheders uafhængighed, som tilsigter at sikre et effektivt og pålideligt tilsyn med overholdelsen af reglerne om beskyttelsen af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger²⁷.

67. Domstolen har fremhævet det forhold, at denne garanti ikke er indført med henblik på at give disse myndigheder selv og deres ansatte en særlig status, men med henblik på at styrke beskyttelsen af personer og organer, der måtte blive berørt af deres afgørelser²⁸. Det følger heraf, at når tilsynsmyndighederne udøver deres funktioner, skal de handle objektivt og upartisk og skal beskyttes mod enhver form for ydre påvirkning, herunder direkte eller indirekte påvirkning, af deres afgørelser²⁹.

68. Den blotte risiko for en sådan indflydelse er tilstrækkelig til at tilsidesætte direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit³⁰.

22 — Domen af 9.3.2010 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 23, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 37.

23 — Dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 36.

24 — Dommen af 9.3.2010 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 23.

25 — Dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 40.

26 — Dommen af 9.3.2010 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 51.

27 — *Ibidem*, præmis 18-25.

28 — Dommen af 9.3.2010 i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 25.

29 — *Ibidem*, præmis 19, 25, 30 og 50, og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 41 og 43.

30 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, præmis 36.

69. I denne henseende fremgår det klart af dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, at enhver fremgangsmåde, som kan føre til en form for »forudgående lydighed«³¹ hos tilsynsmyndigheden for databeskyttelse, ikke overholder kravet om »fuld uafhængighed«, som medlemsstaterne skal garantere deres tilsynsmyndighed i medfør af direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit, og Unionens primærret.

70. Jeg er ligesom Kommissionen af den opfattelse, at hver medlemsstat frit kan vedtage den institutionsordning, som efter dens opfattelse er bedst egnet for landet, og derfor efterfølgende ændre den på betingelse af, at denne vedtagelse eller denne efterfølgende ændring ikke skader det absolut nødvendige krav om »fuld uafhængighed« i direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit.

71. I lighed med Kommissionen er jeg af den opfattelse, at myndighedens uafhængighed »nødvendigvis kræver, at der foreligger et mandat af forudfastsat varighed«³², og at myndigheden ikke kan afsættes indtil udløbet af dette mandat, medmindre der foreligger alvorlige grunde forbundet med vedkommendes adfærd eller evne til at udføre embedet, som er fastsat ved lov og kan efterprøves objektivt.

72. Den indre forbindelse mellem denne uafsættelighed indtil mandatets ophør og kravet om »fuld uafhængighed« er ubestrideligt³³. Analogt kan det ikke antages, at en dommers uafhængighed overholdes, hvis hans embede bringes til ophør i utide under dække af, at den ret, som han er en del af, nedlægges og erstattes med en anden, selv om den måtte være uafhængig.

73. Det er selve den blotte risiko for ophævelsen af den i direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit, omhandlede myndigheds mandat i utide, som kan udsætte myndigheden for »utilbørlige indgreb eller pres«³⁴ og føre til en form for »forudgående lydighed« hos myndigheden.

74. Det følger heraf, at selv om medlemsstaterne har en skønsmargen med hensyn til vurderingen af den institutionelle opbygning af den i direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit, omhandlede myndighed³⁵, er det ubestrideligt, at kravet om »fuld uafhængighed« i EU-retten kræver, at der foreligger specifikke og detaljerede regler, og at de overholdes, vedrørende udnævnelse, embedsperiode og mulige tilfælde, hvor myndigheden nedlægges eller afskediges, hvilket gør det muligt at fjerne enhver rimelig tvivl om, at myndigheden er uimodtagelig for direkte eller indirekte påvirkning af sine afgørelser³⁶.

31 — Dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 51. I dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland udtalte Domstolen, at »[...] foreligger der blot en risiko for, at det statslige tilsyn kan øve politisk indflydelse på tilsynsmyndighedernes beslutninger, er dette tilstrækkeligt til at hindre, at sidstnævnte kan udøve deres opgaver uafhængigt. Som Kommissionen har bemærket, kan det for det første medføre en »forudgående lydighed« fra disse myndigheders side over for det statslige tilsyns beslutningspraksis. For det andet kræver den rolle som vogter af retten til privatlivets fred, som tilsynsmyndighederne har påtaget sig, at deres beslutninger og således myndighederne selv står uden for enhver mistanke om partiskhed«. Jf. præmis 36.

32 — Jf. punkt 66 i Kommissionens stævning.

33 — Jf. analogt Domstolens kendelse af 4.2.2000, sag C-17/98, Emesa Sugar, Sml. I, s. 665, præmis 11.

34 — Jf. analogt, dom af 31.5.2005, sag C-53/03, Syfait m.fl., Sml. I, s. 4609, præmis 31.

35 — Jf. i denne retning, dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 58. Domstolen udtalte, at »[m]edlemsstaterne [...] dog ikke [er] forpligtet til i deres nationale lovgivning at overtage lignende bestemmelser som dem, der er indeholdt i kapitel V [med overskriften »Uafhængig kontrolmyndighed: Den europæiske tilsynsførende for databeskyttelse«] i forordning nr. 45/2001, for at sikre deres tilsynsmyndighed(s/ers) fulde uafhængighed, og kan dermed bestemme, at i budgetmæssig henseende henhører tilsynsmyndigheden under et bestemt ministerområde. Imidlertid må tildeling af udstyr og personalemæssige ressourcer, som er nødvendige for en sådan myndighed, ikke forhindre den i at udøve sine funktioner »i fuld uafhængighed« som omhandlet i artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/46«.

36 — Jf. i denne retning dom af 19.9.2006, sag C-506/04, Wilson, Sml. I, s. 8613, præmis 51 og 53, og af 22.12.2010, sag C-517/09, RTL Belgium, Sml. I, s. 14093, præmis 39, som vedrører det krav om uafhængighed, der er pålagt en myndighed, der kan anerkendes som en ret i den i artikel 267 TEUF omhandlede forstand. Det er korrekt, at Domstolen har insisteret på en selvstændig fortolkning af udtrykket »fuld uafhængighed« i direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit (dommen i sagen Kommissionen mod Østrig, præmis 40). Hvis en enhed imidlertid ikke opfylder det i retspraksis opstillede kriterium om uafhængighed for at kunne anerkendes som en ret i den i artikel 267 TEUF omhandlede forstand, er det min opfattelse, at den heller ikke opfylder kravet om »fuld uafhængighed« i direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit.

b) Anvendelse på sagsakterne i denne sag

75. Det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at varigheden af den tilsynsførendes mandat var genstand for specifikke og detaljerede bestemmelser i ungarsk ret. I henhold til artikel 4, stk. 5, i lov nr. LIX af 1993 blev han valgt i 2008 for seks år og kunne genvælges en gang. Lovens artikel 15 regulerede og begrænsede dermed meget strengt muligheden for at bringe mandatet til ophør i utide³⁷.

76. Jeg er af den opfattelse, at Kommissionen i tilstrækkelig grad har godtgjort, at den tilsynsførendes mandat blev bragt til ophør den 31. december 2011 uden overholdelse af artikel 15 i lov nr. LIX af 1993, og at de processuelle garantier, der var indført med denne lov med henblik på at beskyttet mandatet, ikke var blevet overholdt. Endvidere traf Ungarn ingen overgangsforanstaltninger med henblik på at overholde mandatets varighed og dermed den tilsynsførendes uafhængighed i forbindelse med de institutionelle ændringer, der trådte i kraft i 2012.

77. Ungarn har fremhævet, at det var forfatningsmyndigheden, som besluttede »den ændrede model«, der blev indført ved det nye regelsæt, som trådte i kraft den 1. januar 2012, og at myndighedens formand på den ene side og den tilsynsførende på den anden er to klart adskilte offentlige embeder, som ikke kan anses for at være forbundet med hinanden på grund af, at den samme person udfører dem begge.

78. Disse argumenter overbeviser mig ikke.

79. Det er min opfattelse, at Kommissionen i tilstrækkelig grad har godtgjort, at myndigheden, selv om den har en anden retlig status og handler efter andre regler end den tilsynsførende, afløste denne sidstnævnte i udøvelsen af de opgaver, tilsynsmyndigheden var tildelt i henhold til direktivets artikel 28. Ungarn oprettede nemlig både den tilsynsførende og myndigheden for at opfylde forpligtelsen i denne bestemmelse til at oprette en offentlig myndighed, som har til opgave på dens område at påse overholdelsen af de bestemmelser, medlemsstaten vedtager til gennemførelse af direktivet. Der er dermed hvad angår den opgave, der varetages i henhold til denne bestemmelse, identitet mellem de to enheder. Endvidere blev der sikret kontinuitet mellem de to enheder ved artikel 75, stk. 1 og 2, i den nye databeskyttelseslov, som bestemmer, at myndigheden forvalter de sager, der verserede for den tilsynsførende inden den 1. januar 2012, og behandler de oplysninger, som han havde behandlet inden den dato.

80. Hvad angår den omstændighed, at forfatningsmyndigheden besluttede den institutionelle ændring, fremgår det først og fremmest af sagsakterne for Domstolen, at myndigheden blev oprettet ved en organisk lov, nemlig den nye lov om databeskyttelse, og ikke ved forfatningen³⁸. I øvrigt må institutionelle ændringer, selv ved forfatningslove, ikke skade den effektive virkning af en højere forpligtelse pålagt ved EU-retten vedrørende garantien for »fuld uafhængighed«, idet EU-rettens forrang finder anvendelse uanset den pågældende nationale retsregels rang. De kan dermed ikke begrunde, at mandatet for tilsynsmyndigheden for databeskyttelse bringes til ophør i utide. Således som Kommissionen og EDPS har anført, ville en myndighed, hvis dette var tilfældet, selv om den er højerestående og har lovgivningsmæssige eller forfatningsmæssige beføjelser, have beføjelse til at

37 — Denne bestemmelse fastsatte, at den tilsynsførendes mandat ophørte under seks konkrete omstændigheder, nemlig: mandatets udløb, hans bortgang, hans afskedigelse foretaget skriftligt af parlamentets formand, en afgørelse fra parlamentet, som fastslår en interessekonflikt, hans pensionering, hvis han ikke er i stand til at varetage opgaverne forbundet med mandatet i mere end 90 dage af grunde, som ikke kan tilregnes ham, og hans egen opsigelse, hvis han ikke varetager de opgaver, der er forbundet med mandatet i mere end 90 dage af grunde, der kan tilregnes ham, hvis han bevidst unddrager sig pligten til at angive aktiver og passiver, hvis han forsætligt angiver væsentligt unøjagtige oplysninger eller omstændigheder i erklæringen om formue, eller hvis han begår en forbrydelse, der er fastslået ved en retskraftig dom.

38 — Nemlig i henhold til forfatningens artikel VI, stk. 3, »en uafhængig myndighed, der er oprettet ved en organisk lov, og som fører tilsyn med overholdelsen af beskyttelsen af personoplysninger og med adgangen til oplysninger af almen interesse«.

udøve en ydre og utilbørlig indflydelse på tilsynsmyndigheden for databeskyttelse ved den blotte udtrykkelige eller stiltiende trussel om sådanne ændringer og ophør af den i direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit, omhandlede tilsynsmyndigheds mandat i utide, hvilket eventuelt fører til en form for »forudgående lydighed«³⁹.

81. Jeg er endelig ikke af den opfattelse, at Ungarns angivelse af, at den tilsynsførende ikke kunne udnævnes til formand efter hans offentlige erklæringer om, at han ikke ville acceptere en sådan udnævnelse, er relevante. På trods af, at sådanne erklæringer, der er offentliggjort i pressen, er uden nogen retlig værdi i forhold til de strenge krav i direktivets artikel 28 og artikel 15 i lov nr. LIX af 1993⁴⁰, har Ungarn ikke hævdet, at den tilsynsførende officielt blev tilbudt den pågældende stilling. Jeg udleder i øvrigt af Ungarns svar af 30. marts 2012 på den begrundede udtalelse, at den tilsynsførende András Jóri havde udtrykt sin uenighed i den nye lov om databeskyttelse ved at tilføje, at han ikke ville acceptere at blive udnævnt til formand for den, hvis han ville blive tilbudt det, fordi han navnlig var af den opfattelse, at myndighedens oprettelse ikke overholdt direktivets uafhængighedskrav. Kommissionen gentog selv under den administrative procedure denne kritik, og Ungarn tog i sidste ende hensyn til en del af denne kritik ved lovændringerne, med undtagelse af ophøret af den tilsynsførendes mandat i utide⁴¹. Endvidere kan den tilsynsførendes officielle bemærkninger af 10. og 22. juni 2011⁴² vedrørende udkastet til den nye lov, hvori han angav, at de manglende overgangsbestemmelser udgjorde en tilsidesættelse af hans uafhængighed, som dermed blev fremsat i forbindelse med hans officielle stilling som tilsynsmyndighed oprettet i henhold til direktivets artikel 28, på ingen måde kritiseres og kan ikke anses for en opsigelse.

82. Jeg er derfor af den opfattelse, at Ungarn tilsidesatte sine forpligtelser i medfør af direktivet ved at bringe mandatet for tilsynsmyndigheden for databeskyttelse til ophør i utide.

83. Jeg skal tilføje, at en dom fra Domstolen, som fastslår traktatbruddet i denne sag, har en meget væsentlig betydning, ikke kun for myndigheder, der er oprettet i henhold til direktivets artikel 28, stk. 1, men også for alle andre uafhængige myndigheder oprettet i henhold til EU-retten. Ved at sikre, at disse myndigheders mandat ikke kan ophøre før udløbet heraf, medmindre der er alvorlige grunde hertil, som er forudfastsat i loven, og som kan efterprøves objektivt, har dommen den virkning mærkbart at begrænse den skadelige risiko for »forudgående lydighed« i forhold til ydre, offentlige eller private aktører. En sådan dom fjerner det »damoklessværd«, som den paralyserende risiko for ophør af deres mandat i utide udgør.

VI – De tidsmæssige virkninger af en fastslåelse af et traktatbrud

84. Ungarn har nedlagt påstand om, at hvis Domstolen måtte tage Kommissionens påstande til følge, skal dommens virkninger begrænses tidsmæssigt⁴³ med henblik på, at de ikke skal påvirke mandatet for den siddende formand for myndigheden. Ungarn har anført, at retssikkerhedsprincippet følger ligeledes udelukker, at sager, der allerede er endelig afsluttede, drages i tvivl.

39 — Jf. punkt 69 i dette forslag til afgørelse.

40 — I henhold til artikel 15 i lov nr. LIX af 1993 burde afskedigelsen af den tilsynsførende være foretaget skriftligt af parlamentets formand. Det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at András Jóri ikke blev afskediget fra sit embede i overensstemmelse med denne bestemmelse.

41 — Jf. punkt 15-18 i dette forslag til afgørelse.

42 — Jf. punkt 77 i Kommissionens stævning.

43 — Jf. punkt 28 i dette forslag til afgørelse.

85. Det skal »bemærkes, at Domstolen kun undtagelsesvis under anvendelse af et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er knæsat i [Unionens] retsorden, vil finde anledning til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold«⁴⁴. Endvidere fremgår det af fast retspraksis, at de økonomiske konsekvenser, som en præjudiciel afgørelse kan få for en medlemsstat, ikke i sig selv kan begrunde en begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger⁴⁵.

86. »Domstolen har [nemlig] kun truffet en sådan bestemmelse under ganske bestemte forhold, hvor der ellers var risiko for alvorlige økonomiske følger, navnlig fordi der var stiftet mange retsforhold i god tro i henhold til de pågældende retsforskrifter, som blev anset for at være lovligt i kraft, og fordi det fremgik, at de private og de nationale myndigheder var blevet forledt til at følge en adfærd, som ikke var i overensstemmelse med Unionens retsforskrifter, på grund af en objektiv og betydelig usikkerhed vedrørende rækkevidden af Unionens retsforskrifter, en usikkerhed, som de øvrige medlemsstater eller Kommissionen eventuelt selv havde bidraget til med den af dem fulgte adfærd«⁴⁶.

87. »Selv hvis det antoges, at domme afsagt i medfør af artikel [258 TEUF] kunne have samme retsvirkninger som domme afsagt i medfør af artikel [267 TEUF], og at retssikkerhedsmæssige hensyn dermed kunne føre til, at det er nødvendigt at begrænse dommenes tidsmæssige virkninger«⁴⁷, er det min opfattelse, hvis det antages, at Ungarns påstand er korrekt formuleret, at den skal forkastes.

88. Ungarn har nemlig på ingen måde godtgjort, at der er risiko for alvorlige økonomiske vanskeligheder, eller at landet på tidspunktet for vedtagelsen af den lov, som oprettede myndigheden, stod over for en objektiv og væsentlig tvivl om rækkevidden af direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit.

89. På dette tidspunkt havde Domstolen nemlig allerede fortolket udtrykket »fuld uafhængighed« i direktivets artikel 28, stk. 1, andet afsnit⁴⁸. EU-retten kan ikke med rimelighed forstås på en sådan måde, at den giver Ungarn mulighed for at bringe den tilsynsførendes mandat til ophør i utide⁴⁹.

VII – Sagens omkostninger

90. I medfør af artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Ungarn efter min opfattelse har tabt sagen, bør Ungarn derfor pålægges at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 140 skal EDPS bære sine egne omkostninger.

44 — Jf. bl.a. dom af 23.5.2000, sag C-104/98, Buchner m.fl., Sml. I, s. 3625, præmis 39.

45 — Ibidem, præmis 41.

46 — Dom af 11.8.1995, forenede sager C-367/93 - C-377/93, Roders m.fl., Sml. I, s. 2229, præmis 43. Jf. også dom af 12.9.2000, sag C-359/97, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 6355, præmis 91, og af 15.12.2009, sag C-284/05, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 11705, præmis 57.

47 — Dom af 12.2.2009, sag C-475/07, Kommissionen mod Polen, Sml. I, s. 19, præmis 61. Jf. også dom af 7.6.2007, sag C-178/05, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4185, præmis 67, og af 26.3.2009, sag C-559/07, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 47, præmis 78, samt dommen af 15.12.2009 i sagen Kommissionen mod Finland.

48 — Dommen af 9.3.2010 i sagen Kommissionen mod Tyskland og dommen i sagen Kommissionen mod Østrig.

49 — Jf. analogt Domstolens dom af 13.2.1996, forenede sager C-197/94 og C-252/94, Bautiaa og Société française maritime, Sml. I, s. 505, præmis 50.

VIII – Forslag til afgørelse

91. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen:

- »– at fastslå, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i medfør af artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, idet Ungarn har bragt mandatet for tilsynsmyndigheden for databeskyttelse til ophør i utide
- at pålægge Ungarn at bære sine egne omkostninger og betale Europa-Kommissionens omkostninger, og
- at pålægge Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse at bære sine egne omkostninger.«