



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. april 2014\*

»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 — uafhængighed — national lovgivning, som bringer tilsynsmyndighedens mandat til ophør før tiden — oprettelse af en ny tilsynsmyndighed og udnævnelse af en anden person til formand«

I sag C-288/12,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 8. juni 2012,

**Europa-Kommissionen** ved K. Talabér-Ritz og B. Martenczuk, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

**Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS)** ved I. Chatelier, A. Buchta, Z. Belényessy og H. Kranenborg, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

**Ungarn** ved M.Z. Fehér, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund og J.L. da Cruz Vilaça samt dommerne G. Arestis, J. Malenovský, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas (refererende dommer) og C. Vajda,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

\* Processprog: ungarsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. oktober 2013,  
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. december 2013,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 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 (EFT L 281, s. 31), idet Ungarn har bragt mandatet for tilsynsmyndigheden for beskyttelse af personoplysninger til ophør før tid.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 2 I 62. betragtning til direktiv 95/46 anføres følgende:  
»Oprettelsen af en uafhængig tilsynsmyndighed i hver medlemsstat har afgørende betydning for beskyttelsen af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger.«
- 3 Artikel 28 i direktiv 95/46, der har overskriften »Tilsynsmyndighed«, bestemmer i stk. 1 og 2:  
»1. 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.  
2. Hver medlemsstat drager omsorg for, at tilsynsmyndighederne høres ved udarbejdelsen af administrative foranstaltninger eller retsforskrifter om beskyttelse af personers rettigheder og frihedsrettigheder i forbindelse med behandling af personoplysninger.«
- 4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT 2001 L 8, s. 1) indfører i kapitel V en uafhængig kontrolmyndighed benævnt Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS).
- 5 Samme forordnings artikel 42, der har overskriften »Udnævnelse«, har følgende ordlyd:  
»1. Europa-Parlamentet og Rådet udnævner efter fælles aftale [EDPS] for en periode på fem år på grundlag af en liste, Kommissionen opstiller efter et offentligt stillingsopslag.  
[...]  
3. [EDPS] kan genudnævnes.  
4. Bortset fra ordinær nybesættelse eller dødsfald ophører hvervet for [EDPS] ved frivillig fratreden eller ved uansøgt afskedigelse i henhold til stk. 5.

5. [EDPS] kan af [Den Europæiske Unions] Domstol på begæring af Europa-Parlamentet, Rådet eller Kommissionen afskediges eller fratages sine pensionsrettigheder eller andre fordele, som træder i stedet herfor, hvis han ikke længere opfylder de nødvendige betingelser for at udøve sit hverv, eller hvis han har begået alvorligt embedsmisbrug.

[...]«

#### *Ungarsk ret*

6. Indtil den 31. december 2011 var tilsynsmyndigheden for beskyttelse af personoplysninger, som omhandlet i artikel 28 i direktiv 95/46 (herefter »tilsynsmyndigheden«), reguleret ved lov nr. LXIII af 1992 om beskyttelse af personoplysninger og om adgang til oplysninger af almen interesse, som ændret (herefter »loven af 1992«). Denne lovs artikel 23 lød således:

»1. Parlamentet udnævner en tilsynsførende for beskyttelse af oplysninger (herefter »den tilsynsførende«) med henblik på at beskytte den ved forfatningen sikrede ret til beskyttelse af personoplysninger og til adgang til oplysninger af almen interesse [...]

2. Med forbehold af de undtagelser, der er fastsat i denne lov, skal bestemmelserne i loven om den parlamentariske tilsynsførende for borgerrettigheder anvendes på [den tilsynsførende].«

7. Den tilsynsførendes funktioner var præciseret i artikel 24 og 25 i loven af 1992. Navnlig bestemtes det i artikel 24, litra a), at den tilsynsførende »efter klage eller på eget initiativ kontrollerer overholdelsen af denne lov og af andre retsregler vedrørende behandling af oplysninger, hvis der ikke verserer en retssag herom«, og i artikel 24, litra d), at den tilsynsførende »fremmer den ensartede anvendelse af retsregler vedrørende behandling af personoplysninger og adgangen til oplysninger af almen interesse«.

8. Eftersom loven af 1992 ikke indeholdt nogen bestemmelser vedrørende varigheden eller ophøret af den tilsynsførendes mandat, var det bestemmelserne i lov nr. LIX af 1993 om den parlamentariske tilsynsførende for borgerrettigheder i den affattelse, der var i kraft indtil den 31. december 2011 (herefter »loven af 1993«), der fandt anvendelse. Denne lovs artikel 4, stk. 5, bestemte, at den parlamentariske tilsynsførende blev valgt for seks år og kunne genvælges én gang. Lovens artikel 15 regulerede mandatets ophør som følger:

»1. Den parlamentariske tilsynsførendes mandat ophører ved

- a) mandatets udløb
- b) den tilsynsførendes dødsfald
- c) den tilsynsførendes frivillige fratreden
- d) konstatering af en interessekonflikt
- e) den tilsynsførendes uansøgte afskedigelse
- f) den tilsynsførendes opsigelse.

2. Parlamentets formand konstaterer den parlamentariske tilsynsførendes mandats ophør i henhold til stk. 1, litra a)-c). Parlamentet træffer afgørelse om mandatets ophør i de tilfælde, der er omhandlet i stk. 1, litra d)-f). Erklæringen om, at mandatet er ophørt, kræver to tredjedeles flertal blandt medlemmerne.

3. Opsigelsen skal indgives skriftligt til parlamentets formand. Den parlamentariske tilsynsførendes mandat ophører på den dato, der er anført i opsigelsen. En erklæring om accept af opsigelsen er ikke nødvendig, for at denne er gyldig.

[...]«

- 9 Artikel 15, stk. 4-6, specificerede de tilfælde, der var omhandlet i samme artikels stk. 1, litra d)-f). Navnlige præciserede det i artikel 15, stk. 5, i loven af 1993, at der kun kunne ske uansøgt afskedigelse af den parlamentariske tilsynsførende, hvis han ikke var i stand til at varetage de opgaver, der var forbundet med mandatet i mere end 90 dage, af grunde, der ikke kunne tilregnes ham. I artikel 15, stk.6, anførtes det, at det kunne besluttes, at den parlamentariske tilsynsførende skulle opsiges, hvis han ikke varetog det hverv, der var forbundet med mandatet, i mere end 90 dage af grunde, der kunne tilregnes ham, hvis han bevidst unddrog sig pligten til at angive aktiver og passiver, hvis han forsætligt i erklæringen om formuen angav væsentlige oplysninger eller omstændigheder, der var upræcise, eller hvis han havde begået en forbrydelse, der var fastslået ved en dom, som havde fået formel retskraft.
- 10 Ungarns forfatning trådte i kraft den 1. januar 2012. I henhold forfatningens artikel VI, stk. 3, »fører en uafhængig myndighed, der er oprettet ved en organisk lov, tilsyn med overholdelsen af rettigheder, som er knyttet til beskyttelsen af personoplysninger og til adgangen til oplysninger af almen interesse«. Punkt 3 og 5 i de afsluttende bestemmelser i forfatningen fastsætter henholdsvis, at parlamentet særskilt vedtager overgangsbestemmelser, og at disse er en del af forfatningen.
- 11 Artikel 16 i disse overgangsbestemmelser, som parlamentet har vedtaget, lyder således:  
»Forfatningens ikrafttrædelse bringer [den tilsynsførendes] mandat til ophør.«
- 12 Den 1. januar 2012 blev den ungarske lovgivning vedrørende tilsynsmyndigheden således ændret, og lov nr. CXII af 2011 om selvbestemmelse på området for information og informationsfrihed (herefter »loven af 2011«), der i henhold til denne lovs artikel 77, litra a), gennemfører direktiv 95/46 i den ungarske retsorden, trådte i kraft. Denne lov ophævede loven af 1992 og oprettede – i den tilsynsførendes sted – Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (den nationale myndighed for databeskyttelse og informationsfrihed, herefter »myndigheden«).
- 13 Myndighedens opgaver er defineret i artikel 38, stk. 2 og 3, i loven af 2011. Denne lovs artikel 38, stk. 2, bestemmer, at myndigheden »har til opgave at føre tilsyn med og fremme anvendelsen af lovgivningen vedrørende adgang til oplysninger af almen interesse og til oplysninger, der er tilgængelige i almen interesse, og beskyttelsen af personoplysninger«. Den nævnte lovs artikel 38, stk. 3, præciserer bl.a., at myndigheden i forbindelse med de opgaver, den er blevet overdraget, kan handle efter klage eller på eget initiativ.
- 14 Artikel 75, stk. 1 og 2, i loven af 2011 sikrer kontinuiteten mellem på den ene side den tilsynsførende og på den anden side myndigheden ved i det væsentlige at fastsætte, at sidstnævnte forvalter de sager, der verserede for den tilsynsførende på grundlag af bemærkninger indgivet før den 1. januar 2012, og at myndigheden fra den 1. januar 2012 behandler de oplysninger, der før denne dato blev behandlet af den tilsynsførende.
- 15 Den nævnte lovs artikel 38, stk. 5, præciserer, at »myndigheden er uafhængig og kun underlagt loven, ikke kan modtage nogen instruktion på sit kompetenceområde og udfører sine opgaver helt uafhængigt af andre organer uden at være underlagt nogen form for påvirkning«. Ifølge denne bestemmelse kan myndighedens opgaver kun defineres ved lov.

16 Artikel 40, stk. 1 og 3, i loven af 2011 fastsætter, at myndighedens formand udpeges af republikkens præsident på indstilling fra premierministeren med et mandat på ni år. Denne lovs artikel 45 regulerer ophøret af mandatet for myndighedens formand. Lovens artikel 45, stk. 1, i den affattelse, der følger af lov nr. XXV af 2012, som har været i kraft siden den 7. april 2012, fastsætter følgende:

»Formanden for myndighedens mandat ophører ved:

- a) mandatets udløb
  - b) formandens frivillige fratreden
  - c) formandens dødsfald
  - d) konstateringen af, at betingelserne for den pågældendes udnævnelse ikke er opfyldt, eller at reglerne vedrørende angivelsen af aktiver og passiver er blevet overtrådt
  - e) konstateringen af en interessekonflikt.«
- 17 Artikel 45, stk. 2-8, i loven af 2011, som ændret ved lov nr. XXV af 2012, præciserer disse forskellige tilfælde.
- 18 Artikel 74 i loven af 2011 opstiller reglerne vedrørende udnævnelsen af den første formand for myndigheden. Den har følgende ordlyd:

»Før den 15. november 2011 foreslår premierministeren republikkens præsident navnet på den første formand for myndigheden. Republikkens præsident udnævner den første formand for myndigheden med virkning fra den 1. januar 2012.«

### **De faktiske omstændigheder**

19 András Jóri blev udnævnt til tilsynsførende den 29. september 2008 i medfør af loven af 1992 og tiltrådte sit embede samme dag. Da hans mandat var på seks år, skulle det være udløbet i september 2014. Det ophørte imidlertid den 31. december 2011 i medfør af artikel 16 i overgangsbestemmelserne til forfatningen. Myndigheden påbegyndte sit arbejde den 1. januar 2012 og på indstilling fra premierministeren udnævnte republikkens præsident Attila Péterfalvi til formand for myndigheden med et mandat på ni år.

### **Den administrative procedure og retsforhandlingerne ved Domstolen**

20 Den 17. januar 2012 tilsendte Kommissionen Ungarn en åbningsskrivelse. I denne skrivelse gjorde Kommissionen gældende, at Ungarn havde tilsidesat artikel 28, stk. 1 og 2, i direktiv 95/46 ved at bringe den tilsynsførendes mandat til ophør før tid, ved ikke at høre den tilsynsførende om udkastet til den nye lov om beskyttelse af oplysninger og ved i denne nye lov at give for store muligheder for at bringe myndighedens formands mandat til ophør og i denne forbindelse at tillægge republikkens præsident og premierministeren en rolle.

21 Ved skrivelse af 17. februar 2012 anfægtede Ungarn den foreholdte tilsidesættelse. Denne medlemsstat gjorde for det første gældende, at den tilsynsførendes mandats ophør før tid var en følge af ændringen af den ungarske udformning af tilsynsmyndigheden, at den tilsynsførende ikke ønskede at blive udnævnt til formand for myndigheden, og at det, hvis den nuværende formands mandat blev bragt til ophør før tid, ville være i strid med de regler, som sikrer hans uafhængighed. For det andet stillede Ungarn dokumenterne vedrørende høringen af den tilsynsførende om udkastet til den nye lov om

beskyttelse af oplysninger til rådighed for Kommissionen. For det tredje anførte denne medlemsstat, at bestemmelserne vedrørende mulighederne for, at formanden for myndighedens mandat kunne ophøre, ville blive ændret for at imødekomme Kommissionens betænkeligheder.

- 22 Den 7. marts 2012 tilsendte Kommissionen Ungarn en begrundet udtalelse, hvori den trak sine indsigelser vedrørende høringen af den tilsynsførende om den nye lov om beskyttelse af oplysninger tilbage. Kommissionen gentog imidlertid sine betænkeligheder vedrørende dels den tilsynsførendes mandats ophør før tid, dels mulighederne for ophøret af mandatet for formanden for myndigheden og republikkens præsidents og premierministerens rolle i denne forbindelse. Med hensyn til sidstnævnte punkt anførte Kommissionen dog, at hvis Ungarn inden for den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, som var en måned efter, at den var blevet meddelt, vedtog de anførte lovændringer, ville den være af den opfattelse, at tilsidesættelsen på dette punkt var ophørt.
- 23 Ungarn besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 30. marts 2012. Ungarn anførte deri, at lovændringen, der ændrede artikel 45 i loven af 2011, ville blive vedtaget i løbet af nogle få dage, hvilket skete den 2. april 2012 ved lov nr. XXV af 2012, som trådte i kraft den 7. april 2012. I skrivelsen fastholdt Ungarn imidlertid sit synspunkt vedrørende den tilsynsførendes mandats ophør før tid, hvilket førte Kommissionen til at indlede denne sag.
- 24 Ved skrivelse af 6. december 2012 har Ungarn i henhold til artikel 60, stk. 1, i Domstolens procesreglement anmodet om, at sagen afgøres af den store afdeling.
- 25 Domstolens præsident har ved kendelse af 8. januar 2013 tilladt EDPS at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande.

## **Om søgsmålet**

### *Formaliteten*

#### Parternes argumenter

- 26 Ungarn har anført, at sagen ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi en dom, der fastslår det påståede traktatbrud, ikke kan opfyldes. Hvis Domstolen fastslår, at den tilsynsførendes hverv er blevet bragt til ophør ved en tilsidesættelse af direktiv 95/46, kan en sådan ulovlighed nemlig kun afhjælpes derved, at myndigheden formands mandat bringes til ophør, og at han erstattes med den tidligere tilsynsførende, hvilket ville gentage det påståede traktatbrud. Ifølge Ungarn kan Kommissionen ikke nedlægge påstand om, at Domstolen ved dom fastslår, at der er blevet begået et traktatbrud, som den berørte medlemsstat kun kan efterkomme ved en tilsidesættelse af EU-retten. Hvis myndighedens formands mandat blev bragt til ophør før tid, ville dette udgøre en tilsidesættelse af princippet om myndighedens uafhængighed, som er fastsat ved forfatningen.
- 27 Den løsning, som Kommissionen har foreslået for at legalisere det påståede traktatbrud, hvis det blev konstateret, medfører desuden, at alle de retsakter, der er blevet gennemført af den nuværende formand for myndigheden, vil være i strid med EU-retten, eftersom disse er blevet vedtaget af en tilsynsmyndighed, der ikke opfylder kravene i direktiv 95/46, hvilket vil tilsidesætte retssikkerhedsprincippet. Ungarn har i denne henseende gjort gældende, at loven af 2011 ikke desto mindre opfylder kravene i direktiv 95/46.
- 28 Kommissionen har svaret, at Ungarns argumenter skal forkastes, eftersom den foreliggende sag stadig har en genstand, og der ikke er noget til hinder for opfyldelsen af en dom, der fastslår det påståede traktatbrud.

## Domstolens bemærkninger

- 29 Indledningsvis bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, ifølge Domstolens faste praksis skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (dom Kommissionen mod Portugal, C-20/09, EU:C:2011:214, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). I den foreliggende sag udløb den frist, der i den begrundede udtalelse var fastsat for Ungarn for at efterkomme denne, en måned efter, at den var blevet meddelt, dvs. den 7. april 2012.
- 30 I denne henseende har Domstolen ganske vist allerede haft anledning til at fastslå, at et traktatbrudssøgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, hvis det påståede traktatbrud på datoen for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse ikke længere havde virkninger (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Spanien, C-221/04, EU:C:2006:329, præmis 25 og 26, og dom Kommissionen mod Portugal, EU:C:2011:214, præmis 33).
- 31 I det foreliggende tilfælde beror det traktatbrud, som Kommissionen gør gældende, på den omstændighed, at den tilsynsførende ikke har kunnet udøve sit mandat indtil det oprindeligt fastsatte udløb for mandatet, og det står fast, at denne periode endnu ikke var udløbet på den dato, der var fastsat i den begrundede udtalelse. Under disse omstændigheder kan det ikke antages, at det påståede traktatbrud ikke længere havde virkninger ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse.
- 32 Selv hvis det blev antaget godtgjort, at loven af 2011 opfylder kravene i direktiv 95/46, ville det ikke have betydning på dette punkt, eftersom denne omstændighed ikke har nogen forbindelse til spørgsmålet, om det påståede traktatbrud var ophørt med at have virkninger ved udløbet af fristen, der er fastsat i den begrundede udtalelse, da det foreliggende søgsmål kun vedrører spørgsmålet, om Ungarn ved at bringe mandatet for den tilsynsførende til ophør før tid har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 95/46.
- 33 Det skal endvidere bemærkes, at såfremt Domstolen fastslår, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaterne, skal denne stat i medfør af artikel 260, stk. 1, TEUF gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger, eftersom spørgsmålet om, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for opfyldelsen af en dom, hvorved der er konstateret et traktatbrud, ikke er genstand for en dom, der er afsagt i henhold til artikel 258 TEUF (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Tyskland, sag C-503/04, EU:C:2007:432, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Den af Ungarn påberåbte omstændighed, at det vil være umuligt for Ungarn at afhjælpe den påståede tilsidesættelse uden at tilsidesætte direktiv 95/46 eller retssikkerhedsprincippet, hvis tilsidesættelsen anses for godtgjort, vedrører således under alle omstændigheder opfyldelsen af den dom, hvorved traktatbruddet konstateres, og den har følgelig ingen betydning for spørgsmålet, om det foreliggende søgsmål kan antages til realitetsbehandling.
- 35 Som svar på Ungarns argument, hvorefter opfyldelsen af den dom, der fastslår det påståede traktatbrud, kan skabe en situation, der er i strid med forfatningen, skal det endelig fastslås, at det fremgår af fast retspraksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig bestemmelser i sin nationale retsorden, end ikke i forfatningen, til støtte for, at forpligtelser i EU-retten ikke overholdes (jf. bl.a. dom Kommissionen mod Belgien, 102/79, EU:C:1980:120, præmis 15, og dom Kommissionen mod Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, præmis 21 og 22).
- 36 Det følger af disse betragtninger, at den foreliggende sag kan antages til realitetsbehandling.

## *Realiteten*

### Parternes argumenter

- 37 Kommissionen, som støttes af EDPS, har gjort gældende, at det fremgår af Domstolens praksis, at udtrykket »i fuld uafhængighed«, der fremgår af artikel 28, stk. 1, i direktiv 95/46, betyder en fuldstændig uafhængighed i forhold til enhver direkte eller indirekte påvirkning, som sikrer, at den pågældende tilsynsmyndighed kan handle helt frit, uden nogen form for instruks eller pression, uden ydre påvirkning og uden risiko for, at en sådan påvirkning kan udøves.
- 38 Kommissionen og EDPS anerkender, at direktiv 95/46 tillægger medlemsstaterne et skøn i forbindelse med gennemførelsen af dette direktivs artikel 28, navnlig med hensyn til valget af institutionel udformning og den præcise varighed af tilsynsmyndighedens mandat. Det følger heraf, at medlemsstaterne i princippet frit kan bestemme denne varighed. Når mandatets varighed er defineret, skal medlemsstaten imidlertid respektere denne og kan ikke bringe mandatet til ophør før tid, medmindre der foreligger alvorlige og objektivt konstaterbare grunde. En sammenligning med artikel 42 i forordning nr. 45/2001, som vedrører EDPS, bekræfter denne fortolkning.
- 39 I det foreliggende tilfælde har Ungarn ikke godtgjort, at der forelå en objektivt konstaterbar grund, der kunne begrunde, at den tilsynsførendes mandat skulle bringes til ophør før tid. For det første udgør reformen af tilsynsmyndigheden ingen tilladelig begrundelse, selv om Ungarn har ret til at ændre udformningen af tilsynsmyndighedsinstitutionen. For det andet har denne medlemsstat ikke godtgjort, at den tilsynsførende har givet afkald på retten til at fortsætte sit mandat og afslået at lede myndigheden. For det tredje er det forhold, at den omhandlede ungarske lovgivning indgår i forfatningen og dennes overgangsbestemmelser, eller at loven af 2011 opfylder eller ikke opfylder kriterierne i direktiv 95/46, irrelevant.
- 40 Ungarn har indledningsvis fremhævet, at afgørelsen om at erstatte den tilsynsførende med et organ, der udøver sin funktion i form af en myndighed, og i sammenhæng dermed afgørelsen om at bringe den tilsynsførendes mandat til ophør er blevet vedtaget af forfatningslovgiver, og at den nye lovgivning vedrørende myndigheden hviler på forfatningen
- 41 Med hensyn til sagens realitet har Ungarn anfægtet den holdning, som Kommissionen og EDPS har forsvaret. Ungarn tvivler på, om kravet om uafhængighed, der er fastsat i artikel 28 i direktiv 95/46, omfatter en medlemsstats afgørelse om formen eller ændringen af den form, som tilsynsmyndigheden skal have, når det oprettede organs funktion og beslutningsproces opfylder kravet om uafhængighed, således som dette er fastsat i det nævnte direktiv og fortolket af Domstolen.
- 42 Ifølge Ungarn følger det klart af ordlyden af artikel 28 i direktiv 95/46 og af artikel 44 i forordning nr. 45/2001 samt af Domstolens praksis, at kravet om uafhængighed, der er fastsat i artikel 28, stk. 1, i direktiv 95/46, er knyttet til uafhængigheden i forbindelse med udøvelsen af de funktioner, som tilsynsmyndighederne er blevet tillagt, og kravet vedrører således den omhandlede myndigheds funktionelle uafhængighed. Den ungarske lovgivning opfyldte både før og efter den 1. januar 2012 dette krav til fulde. Det kan ikke udledes af nævnte artikel 28, at den kræver, at den person, der leder den nævnte myndighed, skal tillægges en subjektiv ret til udøvelsen af denne opgave. For så vidt som tilsynsmyndighedens funktionelle uafhængighed er sikret, har det ingen betydning, at der sker en ændring med hensyn til den person, der leder denne myndighed, selv før den pågældendes oprindelige mandat udløber. Denne opfattelse er i overensstemmelse med den kompetence, der er tillagt medlemsstaterne til at fastsætte varigheden af tilsynsmyndighedernes mandat.
- 43 Eftersom direktiv 95/46 hverken fastlægger tilsynsmyndighedernes struktur eller organisation eller varigheden af mandaterne for de personer, der leder dem, kan medlemsstaterne frit definere deres institutionelle struktur. Denne frihed omfatter valget af den person, der skal udøve



tilsynsmyndighedens kompetencer inden for den valgte institutionelle udformning, og beslutningen om, at denne person skal udskiftes i tilfælde af en ændring af udformningen, herunder når denne ændring skyldes et ophør før tid »i overensstemmelse med loven« af den siddende tilsynsmyndigheds mandat.

- 44 Den eneste begrænsning, som artikel 28 i direktiv 95/46 fastsætter for medlemsstaterne, er, at de skal sikre, at tilsynsmyndighederne kan varetage deres opgaver uforstyrret og i fuldstændighed uafhængighed i den periode, hvori deres mandat løber, idet denne periode fastsættes af medlemsstaterne. I den foreliggende sag forholder det sig på denne måde.
- 45 Ændringen af det institutionelle system for beskyttelse af oplysninger udgør således en objektiv grund, der kan begrunde et ophør før tid for den tilsynsførendes mandat. I betragtning af at det er i forfatningen og overgangsbestemmelserne til denne, at dette nye system samt ophøret af den tilsynsførendes mandat foreskrives, havde hverken de tidligere eller de nye bestemmelser, som befinder sig på lovgivningsniveau, kunnet indeholde anderledes bestemmelser herom. I betragtning af den institutionelle ændring, der er blevet indført ved den nye lovgivning, ville det ikke have været begrundet at fastsætte bestemmelse om, at den tilsynsførende automatisk skulle besætte stillingen som myndighedens formand. Den tilsynsførende havde i øvrigt givet udtryk for sin uenighed i den nye institutionelle udformning og for sin hensigt om ikke at ville acceptere en sådan udnævnelse.
- 46 Hvis Kommissionens synspunkt blev fulgt, skulle direktiv 95/46 fortolkes således, at det også udelukker, at mandatet for den person, der leder tilsynsmyndigheden, kan forlænges, eller at denne person kan udøve et andet offentligt hverv, hvortil valg finder sted. Det følger nemlig af det nævnte synspunkt, at håbet om at blive genvalgt eller om at udøve en anden funktion kunne tilskynde formanden for tilsynsmyndigheden til at tilpasse sig den politiske magts aktuelle eller formodede forventninger for at gavne sin fremtidige karriere.

#### Domstolens bemærkninger

- 47 Indledningsvis bemærkes, at artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/46 pålægger medlemsstaterne at udpege en eller flere tilsynsmyndigheder, der i fuld uafhængighed udøver de funktioner, der tillægges dem. Kravet om en uafhængig tilsynsmyndigheds kontrol med overholdelsen af Unionens regler om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger fremgår også af den primære EU-ret, bl.a. artikel 8, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 16, stk. 2, TEUF.
- 48 Oprettelsen af uafhængige tilsynsmyndigheder i medlemsstaterne er således af afgørende betydning for beskyttelsen af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger (dom Kommissionen mod Tyskland, C-518/07, EU:C:2010:125, præmis 23, og dom Kommissionen mod Østrig, C-614/10, EU:C:2012:631, præmis 37), hvilket i øvrigt også er anført i 62. betragtning til direktiv 95/46.
- 49 Det skal bemærkes, at Ungarn i loven af 1992 fastsatte, at den tilsynsførende, der blev valgt for seks år, og som kunne genvælges én gang, var tilsynsmyndigheden for beskyttelse af personoplysninger som omhandlet i direktiv 95/46, hvilket Ungarn ikke har bestridt.
- 50 For at vurdere, om det foreliggende søgsmål er begrundet, skal det undersøges, om det krav, der er fastsat i artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/46, hvorefter det skal sikres, at hver tilsynsmyndighed udøver de funktioner, der tillægges dem, i fuld uafhængighed, således som Kommissionen påstår, omfatter forpligtelsen til for den berørte medlemsstat at respektere varigheden af en sådan myndigheds mandat indtil mandatets oprindeligt fastsatte udløb.

- 51 Domstolen har allerede fastslået, at artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/46 skal fortolkes således, at de tilsynsmyndigheder, der er kompetente med hensyn til behandling af personoplysninger, skal være uafhængige, således at de har mulighed for at udøve deres funktioner uden at være underlagt ydre påvirkning. Denne uafhængighed udelukker bl.a. ethvert påbud og enhver anden ydre påvirkning – uanset formen og hvad enten denne er direkte eller indirekte – der kan påvirke deres afgørelser, og som således kan skabe tvivl om udførelsen af de nævnte myndigheders opgave, der består i at skabe en ligevægt mellem beskyttelsen af retten til privatlivets fred og den frie udveksling af personoplysninger (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Tyskland, EU:C:2010:125, præmis 30, og dom Kommissionen mod Østrig, EU:C:2012:631, præmis 41 og 43).
- 52 Tilsynsmyndighedernes funktionelle uafhængighed, der består i, at medlemmerne heraf ikke er bundet af nogen instrukser i forbindelse med udøvelsen af deres funktioner, er således en nødvendig betingelse for, at disse myndigheder kan leve op til uafhængighedskriteriet i artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/46, men i modsætning til hvad Ungarn har fremført, er en sådan funktionel uafhængighed ikke i sig selv tilstrækkelig til at sikre myndighederne mod enhver udefrakommende påvirkning (dom Kommissionen mod Østrig, EU:C:2012:631, præmis 42).
- 53 I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at foreligger der blot en risiko for, at det statslige tilsyn kan påvirke tilsynsmyndighedernes beslutninger politisk, er dette tilstrækkeligt til at hindre, at sidstnævnte kan udøve deres opgaver uafhængigt. Det kan nemlig for det første medføre en »forudgående lydighed« fra disse myndigheders side over for det statslige tilsyns beslutningspraksis. Henset til den rolle som vogter af retten til privatlivets fred, som tilsynsmyndighederne varetager, kræver artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 96/46 for det andet, at deres beslutninger, og således også myndighederne selv, står uden for enhver mistanke om partiskhed (dom Kommissionen mod Tyskland, EU:C:2010:125, præmis 36, og dom Kommissionen mod Østrig, EU:C:2012:631, præmis 52).
- 54 Hvis en medlemsstat kunne bringe en tilsynsmyndigheds mandat til ophør før dets oprindeligt fastsatte udløb, uden at de regler og garantier, der er blevet opstillet med henblik herpå ved den gældende lovgivning, overholdes, ville truslen om et sådant ophør før tid, som en sådan myndighed ville blive udsat for i den periode, hvori den udøver sit mandat, kunne føre til en form for lydighed fra dennes side i forhold til den politiske magt, der er uforenelig med det nævnte krav om uafhængighed (jf. i denne retning dom Kommissionen mod Østrig, EU:C:2012:631, præmis 51). Dette gælder, selv når mandatets ophør før tid skyldes en omstrukturering eller en ændring af en udformning, idet sådanne omstruktureringer eller ændringer skal være organiseret på en sådan måde, at de krav om uafhængighed, der er opstillet i den gældende lovgivning, overholdes.
- 55 I en sådan situation ville tilsynsmyndigheden heller ikke kunne anses for under alle omstændigheder at handle uden for enhver mistanke om partiskhed. Kravet om uafhængighed, der fremgår af artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/46, skal derfor nødvendigvis fortolkes således, at det omfatter forpligtelsen til at respektere tilsynsmyndighedernes mandats varighed indtil dettes udløb og til kun at lade dette mandat ophøre før tid i overensstemmelse med den gældende lovgivnings regler og garantier.
- 56 De regler, der finder anvendelse på EDPS' mandats ophør, afspejler denne fortolkning. Det fremgår nemlig af kapitel V i forordning nr. 45/2001, og navnlig af denne forordnings artikel 42, stk. 4 og 5, der fastlægger snævre rammer for de omstændigheder, hvorunder EDPS' mandat kan bringes til ophør før tid, at respekten for EDPS' mandat indtil dets udløb – medmindre der foreligger alvorlige og objektivt konstaterbare grunde – er en afgørende forudsætning for EDPS' uafhængighed.
- 57 I det foreliggende tilfælde fastsætter artikel 15, stk. 1, i loven af 1993, som i henhold til artikel 23, stk. 2, i loven af 1992 finder anvendelse på den tilsynsførende, at den tilsynsførendes mandat kun kan ophøre ved mandatets udløb, den tilsynsførendes dødsfald, den tilsynsførendes frivillige fratreden, en konstatering af en interessekonflikt, den tilsynsførendes uansøgte afskedigelse eller den tilsynsførendes

opsigelse. De tre sidstnævnte tilfælde kræver, at parlamentet træffer afgørelse med to tredjedeles flertal af medlemmerne. Den tilsynsførende kan desuden kun være genstand for uansøgt afskedigelse og opsigelse under begrænsede omstændigheder, som er præciseret i henholdsvis artikel 15, stk. 5 og 6.

- 58 Det er imidlertid ubestridt, at den tilsynsførendes mandat ikke er blevet bragt til ophør i medfør af en af disse bestemmelser og navnlig, at den tilsynsførende ikke er blevet officielt opsagt.
- 59 Det følger heraf, at Ungarn har bragt den tilsynsførendes mandat til ophør uden at overholde de garantier, der er indført ved loven for at beskytte dennes mandat, og at Ungarn således har tilsidesat den tilsynsførendes uafhængighed, som omhandlet i artikel 28, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 95/46. Den omstændighed, at dette ophør før tid skyldes en ændring af den institutionelle udformning, medfører ikke, at ophøret er i overensstemmelse med kravet om tilsynsmyndighedernes uafhængighed i medfør af denne bestemmelse, således som det blev anført ovenfor i denne doms præmis 54.
- 60 Medlemsstaterne kan ganske vist vedtage og ændre den institutionelle udformning, som de anser for at være den mest egnede for deres tilsynsmyndigheder. Inden for denne ramme skal de imidlertid sikre sig, at de ikke bringer kontrolmyndighedens uafhængighed, der følger af artikel 28, stk. 1, andet afsnit i direktiv 95/46, i fare, hvilket omfatter forpligtelsen til at respektere myndighedens mandats varighed i overensstemmelse med det ovenfor i denne doms præmis 54 anførte.
- 61 Selv om den tilsynsførende og myndigheden, således som Ungarn har gjort gældende, er grundlæggende forskellige i deres organisation og deres struktur, har disse to enheder dog i det væsentlige identiske funktioner, nemlig dem, som nationale tilsynsmyndigheder er blevet tillagt i direktiv 95/46, således som det følger af de funktioner, som de hver for sig er blevet tildelt, og af kontinuiteten mellem dem i forbindelse med behandlingen af sager, som er sikret ved artikel 75, stk. 1 og 2, i loven af 2011. Denne ændring i den institutionelle udformning kan således ikke i sig selv objektivt begrunde, at mandatet for den person, der var blevet tillagt funktionerne som tilsynsførende, bringes til ophør, uden at der fastsættes overgangsforanstaltninger, der gør det muligt at sikre, at mandatets varighed overholdes.
- 62 I betragtning af det ovenstående skal det fastslås, at Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 95/46, idet Ungarn har bragt mandatet for tilsynsmyndigheden for beskyttelse af personoplysninger til ophør før tid.

#### *Begrænsning af denne doms tidsmæssige retsvirkninger*

- 63 Ungarn har foreslået Domstolen at begrænse dommens tidsmæssige retsvirkninger ved at bestemme, at det konstaterede traktatbrud ikke skal påvirke mandatet for myndighedens formand. Til støtte for påstanden har denne medlemsstat gjort gældende, at loven af 2011 er i overensstemmelse med direktiv 95/46, samt at det spørgsmål, der blevet er stillet i den foreliggende sag, er nyt. Kommissionen har derimod nedlagt påstand om, at denne påstand forkastes.
- 64 I denne forbindelse bemærkes, at selv hvis det blev antaget, 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 undtagelsesvis er nødvendigt at begrænse dommenes tidsmæssige virkninger, når betingelserne ifølge Domstolens praksis vedrørende artikel 267 TEUF er opfyldt (jf. bl.a. dom Kommissionen mod Grækenland, C-178/05, EU:C:2007:317, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis, og dom Kommissionen mod Irland, C-82/10, EU:C:2011:621, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis), skal det i den foreliggende sag konstateres, at Ungarn ikke har godtgjort, at disse betingelser er opfyldt. Henset nærmere bestemt til det traktatbrud, der er blevet konstateret i denne doms præmis 62, er udtrykket »i fuld uafhængighed«, der fremgår af artikel 28, stk. 1, i direktiv 95/46, i sig selv klart, og det har under alle omstændigheder allerede været genstand

for Domstolens fortolkning i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, EU:C:2010:125, mere end et år før det nævnte traktatbrud. Efter denne dom kunne EU-retten nemlig ikke rimeligvis forstås således, at Ungarn kunne bringe den tilsynsførendes mandat til ophør før tid.

- 65 Ungarns påstand om, at den foreliggende doms tidsmæssige virkninger begrænses, kan derfor ikke tages til følge.

### **Sagens omkostninger**

- 66 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Ungarn har tabt sagen, bør det pålægges Ungarn at betale sagsomkostningerne.
- 67 I overensstemmelse med samme procesreglements artikel 140, stk. 3, kan Domstolen træffe afgørelse om, at andre intervenienter end de i stk. 1 og 2 nævnte skal bære deres egne omkostninger. Domstolen træffer således afgørelse om, at EDPS, som er interveneret i sagen, bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Ungarn har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til 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 beskyttelse af personoplysninger til ophør før tid.**
- 2) **Ungarn betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter