



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MELCHIOR WATHELET
esitatud 10. detsembril 2013¹

Kohtuasi C-288/12

**Euroopa Komisjon
versus**

Ungari

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — Direktiiv 95/46/EÜ — Füüsiliste isikute kaitse isikuandmete töötlemisel ja andmete vaba liikumine — Artikli 28 lõige 1 — Siseriiklikud järelevalveasutused — Siseriiklikud õigusaktid, millega lõpetatakse ennetähtaegselt andmekaitseinspektori kuueaastane ametiaeg — Siseriikliku andmekaitse- ja infovabadusameti loomine ning teise isiku kui andmekaitseinspektor nimetamine üheksaks aastaks selle ameti presidendiks

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Komisjon palub oma 24. mai 2012. aasta hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Ungari lõpetas ennetähtaegselt andmekaitse järelevalveasutuse ametiaja, on ta rikkunud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivist 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta². Komisjon heidab selles küsimuses Ungarile ette, et Ungari on rikkunud selle direktiivi artikli 28 lõike 1 teises lõigus ette nähtud andmekaitse järelevalveasutuse sõltumatust.

2. Nii nagu kohtuasjad, milles tehti 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa³ ja 16. oktoobri 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Austria⁴, puudutab ka käesolev kohtuasi küsimust, missugune on selle liikmesriikidele direktiivi artikli 28 lõike 1 teise lõiguga kehtestatud kohustuse ulatus, mille kohaselt peavad nad nägema ette ühe või mitu isikuandmete kaitse järelevalveasutust, mis „tegutsevad neile usaldatud ülesannete täitmisel täiesti sõltumatult”.

II. Liidu õigus

3. Direktiiv võeti vastu EÜ asutamislepingu artikli 100a (muudetuna EÜ artikkel 95, nüüd ETL artikkel 114) alusel selleks, et ühtlustada liikmesriikide isikuandmete töötlemist käsitlevad õigusaktid.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — EÜT L 281, lk 31; ELT eriväljaanne 13/15, lk 355; edaspidi „direktiiv”.

3 — C-518/07, EKL 2010, lk I-1885.

4 — C-614/10.

4. Direktiivi põhjenduses 62 on märgitud:

„liikmesriikides täiesti sõltumatult oma tööülesandeid täitvate järelevalveasutuste loomine on oluline tegur üksikisikute kaitsmisel seoses isikuandmete töötlemisega”.

5. Direktiivi artikli 28 „Järelevalveasutus” lõige 1 sätestab:

„Iga liikmesriik näeb ette ühe või mitu riigiasutust, et teostada järelevalvet tema territooriumil käesoleva direktiivi kohaselt vastuvõetud sätete kohaldamise üle.

Kõnealused asutused tegutsevad neile usaldatud ülesannete täitmisel täiesti sõltumatult.”

III. Ungari õiguslik raamistik ja faktilised asjaolud

6. Kuni 31. detsembrini 2011 oli Ungaris 1992. aasta LXIII seaduse isikuandmete kaitse ja juurdepääsu kohta üldist huvi pakkuvatele andmetele (edaspidi „endine andmekaitseseadus”) alusel direktiivi artiklis 28 ette nähtud andmekaitse järelevalveasutuseks andmekaitseinspektor⁵ (edaspidi „inspektor”). Endise andmekaitseseaduse §-s 23 oli nähtud ette, et inspektori valib Ungari parlament, kusjuures endise andmekaitseseaduse §-des 24 ja 25 olid sätestatud tema ülesanded. Tema ametiaja kestust ja lõpetamist reguleeris 1993. aasta LIX seadus parlamendi kodanikuõiguste inspektori kohta (edaspidi „1993. aasta LIX seadus”). Selle seaduse § 4 lõike 5 viimane redaktsioon, mis kehtis kuni 31. detsembrini 2011, nägi ette, et see inspektor valitakse kuueks aastaks ja teda võib ühe korra ametisse tagasi valida. Selle seaduse § 15 reguleeris ametiaja lõppemist.

7. Endise andmekaitseseaduse alusel valiti inspektoriks A. Jóri, kes astus ametisse 29. septembril 2008. Tema ametiaeg oli kuus aastat ja see oleks seega pidanud lõppema 2014. aasta septembris.

8. 1. jaanuaril 2012 jõustunud Ungari põhiseaduse (edaspidi „põhiseadus”) VI artikli lõike 3 kohaselt „tagab konstitutsioonilise seadusega asutatud sõltumatu asutus, et järgitakse isikuandmete kaitse ja juurdepääsuga üldist huvi pakkuvatele andmetele seotud õigusi”.

9. 1. jaanuaril 2012 jõustus 2011. aasta CXII seadus enesemääramise kohta info ja infovabaduse valdkonnas (edaspidi „uus andmekaitseseadus”). Selle seadusega tunnistati kehtetuks endine andmekaitseseadus ja loodi samaaegselt riiklik andmekaitse- ja infovabadusamet (edaspidi „amet”). Uue andmekaitseseadusega anti inspektori ülesanded üle ametile. Uue andmekaitseseaduse § 40 lõigete 1 ja 3 kohaselt nimetab ameti presidendi ametisse vabariigi president peaministri ettepanekul üheksaks aastaks.

10. Amet alustas tegevust 1. jaanuaril 2012.

11. A. Jóri ametiaeg, mis pidi esialgu lõppema 2014. aasta septembris, lõppes põhiseaduse üleminekusätete § 16 kohaselt, milles on nähtud ette, et „käesoleva põhiseaduse jõustumine lõpetab [inspektori] ametiaja”, 31. detsembril 2011.

12. A. Jorit ei valitud ameti presidendiks. Peaministri ettepanekul nimetas vabariigi president ameti presidendiks üheksa-aastase ametiajaga A. Péterfalvi.

5 — Ei puuduta eestikeelset versiooni.

IV. Kohtueelne menetlus ja menetlus Euroopa Kohtus

13. Komisjon saatis 17. jaanuaril 2012 Ungarile märgukirja. Selles kirjas leiab komisjon, et Ungari on rikkunud direktiivi artikli 28 lõikeid 1 ja 2 kahes punktis. Esiteks lõpetas Ungari inspektori ametiaja ennetähtaegselt. Teiseks ei konsulteerinud ta inspektoriga uue andmekaitseaduse eelnõu osas, nagu ta oleks pidanud tegema. Kolmandaks pakub uus andekaitseadus liiga palju võimalusi ameti presidendi ametiaja lõpetamiseks ning vabariigi presidendi ja peaministri roll selle ametiaja lõpetamisel võimaldab riigi täitevvõimul avaldada ameti presidendile survet.

14. Komisjon palus Ungaril saata vastus ühe kuu jooksul.

15. Ungari vaidlustas oma 17. veebruari 2012. aasta vastuses väidetava rikkumise, mis seisneb inspektori ametiaja ennetähtaegses lõpetamises, märkides eelkõige, et seda tehti Ungari mudeli muutmise tulemusena. Ta juhtis tähelepanu, et inspektor ei soovi oma ajakirjanduses ilmunud avalduste kohaselt ameti presidendiks saada. Liikmesriik täpsustas ka, et kuna ameti president nimetati juba ametisse, ei ole enam võimalik, et enne tema ametiaja lõppemist 31. detsembril 2020 asub samasse ametisse inspektor, sest see, kui praeguse presidendi ametiaeg lõpetatakse ennetähtaegselt, on vastuolus õigusnormidega, mis tagavad tema sõltumatuse.

16. Inspektoriga konsulteerimise osas kinnitas Ungari, et temaga konsulteeriti, ning edastas selle kohta komisjonile dokumendid.

17. Mis puudutab ameti presidendi ametiaja lõpetamise võimalikke põhjuseid, siis Ungari vaidlustas väidetava rikkumise, kuid tegi ettepaneku muuta uut andmekaitseadust, et lahendada probleemid, mida komisjon selle puhul nägi, ning konkreetsemalt tunnistada kehtetuks õigusnormid, milles on nähtud ette ameti presidendi automaatne pensionile saatmine ja ametist lahkumine, ning näha ette võimalus esitada kohtule kaebus kõikidel juhtudel, mil ameti president vaidlustab vabariigi presidendi peaministri ettepanekul tehtud otsuse tema ametiaeg lõpetada.

18. Komisjon saatis 7. märtsil 2012 Ungarile põhjendatud arvamuse, milles ta kordas, et on mures inspektori ametiaja ennetähtaegse lõpetamise pärast, ja palus Ungaril võtta selle arvamuse järgimiseks vajalikud meetmed ühe kuu jooksul alates teate saamisest. Seevastu kahtluse, mis puudutas eelnevat konsulteerimist inspektoriga uue seaduse eelnõu osas, võttis komisjon tagasi. Ameti presidendi ametiaja lõpetamise võimalike põhjuste osas märkis komisjon viimaks, et kui Ungari võtab põhjendatud arvamuses märgitud tähtaja jooksul vastu seadusemuudatused, mis ta oma märgukirjale saadetud vastuses välja pakkus, asub komisjon seisukohale, et see rikkumine on lõpetatud.

19. Ungari vastas komisjoni põhjendatud arvamusele 30. märtsil 2012, jäädes inspektori ametiaja lõpetamise osas oma seisukoha juurde, mille tulemusena esitas komisjon käesoleva hagi.

20. Euroopa Kohtu presidendi 8. jaanuari 2013. aasta määrusega lubati Euroopa andmekaitseinspektoril astuda menetlusse komisjoni nõuete toetuseks.

21. Kohtuistungil, mis leidis aset 15. oktoobril 2013, esitasid suuliseid seisukohti komisjon, Ungari ja Euroopa andmekaitseinspektor.

V. Hagi

A. Vastuvõetavus

1. Poolte argumendid

22. Ungari väidab, et käesolev hagi on vastuvõetamatu.

23. Ungari arvates on ainus mõeldav võimalus väidetavat õigusvastasust kõrvaldada see, kui ameti presidendi ametiaeg lõpetatakse ennetähtaegselt ja ta asendatakse sellel ametikohal inspektoriga, mis tähendab sisuliselt seda, et väidatavat rikkumist korratakse. Ta kinnitab, et komisjon ei saa Euroopa Kohtult nõuda, et viimane teeks rikkumise tuvastamise otsuse, mida asjaomane liikmesriik ei saa täita muidu, kui liidu õigust rikkudes. Ta lisab, et niisuguse meetme võtmine tekitaks põhiseadusega vastuolus oleva olukorra, sest rikutakse põhiseaduses sätestatud ameti sõltumatuse põhimõtet.

24. Ta märgib lisaks, et isikuandmete kaitsega tegelevate institutsioonide mudeli muutmine eeldab paratamatult, et kui kaotatakse inspektori ametikoht, lõpetatakse ka selle isiku ametiaeg, kes sellel ametikohal oli. Ungari arvab, et ameti praeguse presidendi ametiaja lõpetamine ilma institutsionaalsete muudatusteta ei ole aga õigustatud samasuguse normatiivse põhjusega.

25. Ungari väidab ka, et uus andmekaitseeadus tagab täielikult ameti presidendi sõltumatuse ja vastab ka direktiivis selles osas sätestatud nõuetele. Tema arvab, et isegi siis, kui inspektori ametiaja lõpetamine kujutab endast sõltumatusenõude rikkumist, ei mõjuta niisugune rikkumine inspektori tegevust, nagu see ei takista ka ameti presidendil tegelda oma tegevusega ilma igasuguste väliste mõjutusteta. Vastavalt direktiivi eesmärgile tagati õigus isikuandmete kaitsete Ungaris pidevalt ja igal hetkel ning seda nii enne kui ka pärast 1. jaanuari 2012. Ta märgib rahuldusega, et ka komisjon tunnustab seda, sest viimane mainib, et Ungari õigusnormidega tagati õiguslik järjepidevus, usaldades ametile juhtumid, mis olid inspektoril menetlemisel. Ta järeldeb, et kuigi rikkumine leidis aset, ei olnud sellel siiski õiguslikke tagajärgi, mida oleks vaja kaotada.

26. Ungari märgib veel, et väidetav rikkumine on komisjoni põhjendatud arvamusel määratud tähtaja lõpuks juba ameti tööle ja eelkõige selle sõltumatusele kogu oma mõju avaldanud ega avalda mõju pärast 1. jaanuari 2012. Seega on komisjoni hagi esemetu ja niisiis vastuvõetamatu.

27. Ta leiab, et kui nõustuda komisjoni argumentidega, toob see kaasa selle, et kõik toimingud, mis tegi ameti praegune president enne 1. jaanuari 2012, on liidu õigusega vastuolus, ning see viib õiguskindluse põhimõtte rikkumiseni.

28. Ungari lisab, et vastupidi komisjoni tagapool punktis 33 toodud argumendile avaldas ta käesolevas menetluses Euroopa Kohtus selgelt oma soovi, et rikkumise võimalik tuvastamine ei mõjutaks ameti praegu ametisoleva presidendi ametiaega, kuigi väljendit „mõju piiramine ajas” kostja vastuses ei ole.

29. Komisjon väidab, et hagi on vastuvõetav.

30. Ta leiab, et rikkumist ei ole sugugi võimatu parandada, ning arvab, et Ungari peab võtma vajalikud meetmed selleks, et A. Jóri asuks taas direktiivi artiklis 28 nimetatud ametikohale seniks, kuni möödub tema normaalne ametiaeg, st kuni 2014. aasta septembrini. Komisjoni sõnul kuulub see, kuidas Ungari rikkumise kaotab, selle liikmesriigi pädevusse ega ole käesoleva hagi raames asjakohane. Lisaks väidab komisjon, et Ungari ei saa tugineda ameti presidendi sõltumatusele ja põhjendada sellega seda, miks A. Jorit ei saa taas seada tema ametikohale. Seda tehes tugineb ta enesekaitseks omaenda rikkumisele.

31. Komisjoni sõnul tuleb seda, kas liikmesriik on rikkunud oma kohustusi või mitte, hinnata olukorra põhjal, mis valitseb liikmesriigis põhjendatud arvamuses esitatud tähtaja lõppedes. Euroopa Kohtu praktika kohaselt jääb rikkumine alles, kui liidu õigust rikkudes võetud meetmete mõju püsib selle tähtaja möödudes. Käesoleval juhul seisneb rikkumine selles, et inspektori ametiaeg lõpetati ennetähtaegselt, ja see säilis seetõttu, et A. Jórit ei seatud selle tähtaja möödudes taas ametisse.

32. Mis puudutab Ungari eespool punktis 23 toodud argumenti, et see, kui komisjoni hagi leitakse olevat vastuvõetav, toob kaasa ameti presidendi ametiaja lõpetamise ennetähtaegselt, mis võib samuti tekitada põhiseadusega vastuolus oleva olukorra, siis komisjon meenutab, et liidu õiguse ülimuslikkuse põhimõtte kohaselt on liidu õigus liikmesriikide konstitutsiooniliste õigusnormide suhtes ülimuslik. Komisjoni arvates ei õigusta ka andmekaitse järelevalveasutuse reform kuidagi inspektori ametiaja ennetähtaegset lõpetamist. Ta lisab – ja Ungari ei vaidlustanud seda argumenti kostja vastuses –, et siseriiklikus õigusaktis oleks saanud väga hästi ette näha kas selle, et uut mudelit kohaldatakse alles ametisoleva inspektori ametiaja lõppedes, või selle, et ameti esimene president on inspektor oma ametiaja ülejäänud kestuse jooksul.

33. Komisjon väidab, et eespool punktis 28 toodud Ungari argumenti, et rikkumise tuvastamine toob käesoleval juhul kaasa ka selle, et liidu õigusega satuvad vastuollu meetmed, mille amet on võtnud alates 1. jaanuarist 2012, ei peaks Euroopa Kohus analüüsima seoses hagi vastuvõetavusega. See argument tõstatab tegelikult küsimuse, kas rikkumise tuvastava kohtuotsuse ajaline kohaldamisala ulatub või mitte kohtuotsuse kuulutamisele eelnevasse perioodi. Komisjoni sõnul võib Euroopa Kohus õiguskindluse põhimõtet kohaldades ainult erandkorras piirata iga asjaomase isiku võimalust tugineda õigusnormile, mida ta tõlgendas selleks, et vaidlustada heauskselt loodud õiguslikud suhted. Ta väidab, et Ungari ei palunud oma kostja vastuses Euroopa Kohtul piirata käesolevas kohtuasjas tehtava rikkumise tuvastava kohtuotsuse mõju ajas. Lisaks ei ole Ungari komisjoni sõnul tõendanud, et kohtupraktikas selles osas nõutavad tingimused on täidetud.

34. Komisjoni arvates ei too inspektori ennistamine tema ametikohale või tema nimetamine ameti presidendiks kaasa seda, et otsused, mis ameti president on teinud pärast 1. jaanuari 2012, on vastuolus liidu õigusega.

35. Euroopa andmekaitseinspektor ei võtnud hagi vastuvõetavuse küsimuses seisukohta.

2. Õiguslik hinnang

36. Ma ei saa nõustuda Ungari argumendiga, et kohtuotsust, milles tuvastatakse väidetav rikkumine, on võimatu täita. See argument jaguneb kaheks osaks.

37. Esiteks väidab Ungari, et väidetav rikkumine oli juba avaldanud kogu oma mõju kuupäevaks, mil möödus komisjoni põhjendatud arvamuses määratud tähtaeg. Mina nii ei arva.

38. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liikmesriigi kohustuste rikkumist hinnata olukorra põhjal, mis valitseb liikmesriigis põhjendatud arvamuses antud tähtaja lõpul.⁶

39. Et inspektori ametiaeg peaks 1993. aasta LIX seaduse kohaselt mööduma alles 2014. aasta septembris,⁷ arvan, et väidetav rikkumine ei olnud kuupäevaks, mil möödus komisjoni põhjendatud arvamuses määratud tähtaeg,⁸ oma mõju kaotanud ning loob veel ka praegu õiguslikke tagajärgi.

6 — Vt eelkõige 31. märtsi 1992. aasta otsus kohtuasjas C-362/90: komisjon vs. Itaalia (EKL 1992, lk I-2352, punkt 10); 4. juuli 2002. aasta otsus kohtuasjas C-173/01: komisjon vs. Kreeka (EKL 2002, lk I-6129, punkt 7) ja 10. aprilli 2003. aasta otsus kohtuasjas C-114/02: komisjon vs. Prantsusmaa (EKL 2003, lk I-3783, punkt 9).

7 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 6 ja 7.

8 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 18 ja 19.

40. Teiseks väidab Ungari, et komisjoni hagi on vastuvõetamatu seetõttu, et tal on kohtuotsust, milles tuvastatakse rikkumine, võimatu täita, kui ta just ei korda sama rikkumist, mis selles kohtuotsuses tuvastati. Ma ei nõustu ka selle argumendiga.

41. Kui Euroopa Kohus tuvastab liikmesriigi kohustuste rikkumise, kohustab see ELTL artikli 260 sõnastuse enda kohaselt asjaomast liikmesriiki võtma meetmed, mida Euroopa Kohtu otsuse täitmine eeldab.

42. Kuigi Euroopa Kohus ei saa oma puhtalt deklaratiivse kohtuotsusega kohustada liikmesriiki, kelle rikkumise ta tuvastab, võtma konkreetseid meetmeid,⁹ on asjaomase liikmesriigi kõikidel asutustel, mille hulgas on nii õigusloomeorganid, kohtud kui ka haldusasutused, kohustus tagada oma vastava pädevuse piires Euroopa Kohtu otsuse täitmine,¹⁰ mis tähendab eelkõige keeldu kohaldada liidu õigusega vastuolus olevaid õigusakte ja kohustust võtta kõik meetmed liidu õiguse täieliku mõju saavutamise hõlbustamiseks.¹¹

43. Lisaks toob Euroopa Kohtu otsusega liidu õigusega vastuolus olevaks tunnustatud regulatsiooni säilitamine kaasa selle, et rikutakse ilmselgelt EL artikli 4 lõikes 3 sätestatud liikmesriikide lojaalse koostöö kohustust, mis eeldab eelkõige kohustust hoiduda kõikidest meetmetest, mis võivad seada ohtu Euroopa Liidu eesmärkide saavutamise.¹²

44. Seega toob rikkumise tuvastamine käesolevas kohtuasjas hoolimata selle deklaratiivsest laadist kaasa olulised õiguslikud tagajärjed, mis mõjutavad paratamatult ameti praeguse presidendi staatust, nagu Ungari muide ka rõhutab (kuigi ta teeb seda selleks, et põhjendada, miks ei tohiks rikkumist tuvastada).

45. Võttes arvesse eespool punktides 6-12 kirjeldatud siseriiklikku õiguslikku ja faktilist olukorda, oli inspektori ametiaja katkestamine ennetähtaegselt 31. detsembril 2011 tõesti olemuslikult seotud ameti presidendi ametissenimetamisega 1. jaanuaril 2012. Seega, kui Euroopa Kohus peaks tuvastama, et inspektori ametiaja ennetähtaegselt lõpetades on Ungari rikkunud direktiivi artikli 28 lõike 1 teist lõiku, järeldub sellest, et ameti presidendi ametissenimetamine on samuti õigusvastane, nagu väidab komisjon. Sellega, et ameti praegune president on ametis juba 1. jaanuarist 2012, rikutakse liidu õigust.

46. Selles olukorras arvan, et argumendid, et kohtuotsust, milles tuvastatakse rikkumine, on võimatu täita, on põhjendamatud - nagu märgib komisjon -, sest kohtuotsust, milles tuvastatakse käesoleval juhul väidetav rikkumine, saab täita kas nii, et A. Jóri ennistatakse inspektori ametisse oma esialgse ametiaja ülejäänud kestuseks, või nii, et ta nimetatakse ameti presidendiks.

47. Lisaks ei mõjuta küsimused, kas uus andmekaitseeadus vastab või mitte direktiivis sätestatud kriteeriumidele või kas amet tegutseb sõltumatult ja kas see, kui täidetakse kohtuotsust, milles tuvastatakse rikkumine, ei too kaasa tuvastatud rikkumise kordamist,¹³ kuidagi küsimust, kas inspektori ametiaja lõpetamisega rikuti direktiivi artikli 28 lõike 1 teist lõiku.¹⁴

9 — Vt eelkõige 14. aprilli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-104/02: komisjon vs. Saksamaa (EKL 2005, lk I-2689, punkt 49).

10 — Vt eelkõige 14. detsembri 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjades 314/81-316/81 ja 83/82: Waterkeyn jt (EKL 1982, lk 4337, punkt 16) ja 19. jaanuari 1993. aasta otsus kohtuasjas C-101/91: komisjon vs. Itaalia (EKL 1993, lk I-191, punkt 24).

11 — 13. juuli 1972. aasta otsus kohtuasjas 48/71: komisjon vs. Itaalia (EKL 1972, punkt 529, lk 7), 22. juuni 1989. aasta otsus kohtuasjas 103/88: Costanzo (EKL 1989, lk 1839, punkt 33) ja 19. jaanuari 1993. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (punkt 24).

12 — Vt selle kohta eespool viidatud 19. jaanuari 1993. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia (punkt 23).

13 — See väljub ka käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse raamest.

14 — Vt analoogia alusel 6. novembri 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-553/10 P ja C-554/10 P: komisjon ja Lagardère vs. Éditions Odile Jacob (punkt 51). Euroopa Kohus otsustas, et „[k]üsimus, kas [volitatav] tegutses [koondumiste raames] sõltumatult, tekib vaid juhul, kui kõigepealt tuvastatakse, et ta oli pooltest tõesti sõltumatu”.

48. Teistsugune järeldus võimaldaks liikmesriigil vältida mõne oma otsuse igasugust liidu õigusega vastuolus olevaks tunnistamist ettekäändel, et teised hilisemad otsused, mis said võimalikuks üksnes rikkumise tulemusena, on liidu õigusega kooskõlas ning neid saab muuta üksnes uue rikkumise toimepanemisega.

49. Mind ei veena ka Ungari argument, et käesolevat hagi ei võimalda vastuvõetavaks tunnistada õiguskindluse põhimõtte, sest väidetava rikkumise tuvastamine käesoleval juhul muudab liidu õigusega vastuolus olevaks kõik aktid, mis ameti president on alates 1. jaanuarist 2012 andnud.

50. Õiguskindluse põhimõtte on põhimõtte, mis on ühine liikmesriikide kõikidele õiguskordadele ja mis kuulub liidu õiguskorda, ning asjaomase liikmesriigi asutused, mis tagavad selle kohtuotsuse täitmise, millega tuvastati liidu õiguse rikkumine selle liikmesriigi poolt, peavad seda igal juhul järgima. Võtmata siiski seisukohta selle väite põhjendatuse kohta, et väidetava rikkumise tuvastamisega muudetakse õigusvastaseks aktid, mis amet on alates 1. jaanuarist 2012 andnud, tuleb märkida, et seda, kas nimetatud põhimõtet võib olla konkreetsel juhtudel rikutud, ei otsusta Euroopa Kohus,¹⁵ vaid Ungari siseriiklikud kohtud, kes võtavad ka sobivad meetmed, kahjustamata Euroopa Kohtu otsuse tõhusat täitmist.

51. Mõödaminnes lisan, et Euroopa Kohus on tuvastanud, et Saksamaa Liitvabariik¹⁶ ja Austria Vabariik¹⁷ rikkusid direktiivi artikli 28 lõike 1 teisest lõigust tulenevaid kohustusi, hoolimata võimalikest õiguslikest tagajärgedest, mida selle tuvastamine võis kaasa tuua meetmetele, mis asjaomased ametiasutused olid võtnud.

52. Oma ettepaneku hagi põhjendatust käsitlevas osas¹⁸ analüüsin Ungari taotlust piirata tagajärgi, mille toob kaasa kohtuotsus, milles tuvastatakse väidetav rikkumine.

53. Teen seega ettepaneku tunnistada hagi vastuvõetavaks.

B. Sisulised küsimused

1. Poolte argumendid

54. Komisjon ei vaidlusta, et Ungaril on õigus muuta oma isikuandmete kaitse järelevalve süsteemi tingimusel, et tagatakse seda järelevalvet teostava asutuse täielik sõltumatus, mis kohtupraktika kohaselt¹⁹ ületab lihtsalt funktsionaalse sõltumatuse ja mis eeldab, et välistatakse igasugune allumine, ükskõik kas see on institutsionaalne, isikuline või materiaalne.

55. Komisjoni meelest – keda toetab Euroopa andmekaitseinspektor – on hädavajalik, et kui liikmesriik on kord selle asutuse ametiaja kindlaks määranud, järgib ta seda, ilma et ta saaks seda ennetähtaegselt lõpetada, v.a mõjuvatel ja objektiivselt kontrollitavatel põhjustel. Ametiaja ennetähtaegne lõpetamine tekitab ohu, et järelevalveasutusele avaldatakse tema ülesannete täitmisel põhjendamatu survet, mis kahjustaks tema sõltumatust. Komisjoni arvates kinnitab seda tõlgendust võrdlus nõuetega, mis on kehtestatud Euroopa andmekaitseinspektori osas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2000. aasta määruses (EÜ) nr 45/2001 üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ühenduse institutsioonides ja selliste andmete vaba liikumise kohta²⁰.

15 — ELTL artikliga 258 loodud menetluse raames on Euroopa Kohtul ainult õigus tuvastada võimalik rikkumine.

16 — Eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa.

17 — Eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria.

18 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 84-89.

19 — Vt eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria.

20 — EÜT 2001, L 8, lk 1; ELT eriväljaanne 13/26, lk 102.

56. Komisjon leiab, et Ungari järelevalveasutuse reform ei õigusta inspektori ametiaja lõpetamist. Ungari oleks väga hästi saanud näha oma siseriiklikus õiguses ette kas selle, et uut mudelit kohaldatakse alles ametisoleva inspektori ametiaja möödudes, või selle, et ameti esimene president ongi inspektor oma ametiaja ülejäänud kestuse jooksul, mis oleks kaitsnud andmekaitse järelevalveasutuse sõltumatust. Ta märgib, et teistes aspektides tagas Ungari järjepidevuse endise ja uue järelevalveasutuse vahel, eelkõige mis puudutab pooleliolevaid juhtumeid ja andmetöötlust.

57. Komisjon arvab ka, et seisukoht, et inspektori ametiaeg tuli lõpetada, sest tema ametikohta „ei olnud enam olemas”, viib selleni, et iga järelevalveasutust liidus ähvardab igal hetkel oht, et tema ametiaeg katkestatakse seadusandliku meetmega, millega kaotatakse olemasolev asutus ja luuakse selle asemel uus asutus, millel on samad ülesanded, näiteks need, mis on kindlaks määratud direktiivi artiklis 28. Ei saa välistada, et poliitilise võimu organid kasutavad niisuguseid reforme, et kontrollida ja karistada järelevalveasutusi, millega nad on eriarvamusel. Ta märgib, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt on ainuüksi niisuguse surve avaldamise oht järelevalveasutuste täieliku sõltumatuse nõudega vastuolus.²¹

58. Komisjon leiab, et Ungari ei ole tõendanud, et inspektor keeldus ametit juhtimast, ning arvab, et avaldused, mis inspektor selle kohta tegi Ungari ajakirjanduses ilmunud intervjuudes, ei ole asjakohased. Komisjon meenutab, et 1993. aasta LIX seaduse § 15 lõike 3 kohaselt oleks inspektor oma ametist lahkumisest pidanud kirjalikult teatama Ungari parlamendi presidendile. Et seda ei tehtud, ei saa Ungari tugineda ajakirjanduses ilmunud ebamäärastele avaldustele ja eeldada, et inspektor ei soovinud enam direktiivi artiklis 28 ette nähtud ülesandeid täita. Komisjon lisab, et Ungari ei pakkunud seda uut ametikohta kunagi A. Jõrile ega taganud iial üleminekunormide vastuvõtmist selleks, et A. Jõri saaks pikendada oma ametiaega kuni selle normaalse lõppemiseni.

59. Ungari leiab, et kuna inspektori ametiaja ennetähtaegne lõpetamine oli seotud institutsionaalse mudeli muutmisega, ei kujuta see endast direktiivi artikli 28 lõike 1 teise lõigu rikkumist. Vastavast kohtupraktikast ilmneb, et nii direktiivi artikkel 28 kui ka määruse nr 45/2001 artikkel 44 nõuavad, et siseriiklikele ja Euroopa Liidu isikuandmete kaitse asutustele tagataks täielik sõltumatus „[oma] ülesannete täitmisel”, s.t funktsionaalsest vaatevinklist. Ungari sõnul kuulub selle „funktsionaalse sõltumatuse” hulka kõik, mis tagab, et järelevalveasutus saab täita talle usaldatud ülesandeid, ilma et talle avaldataks otsest või kaudset survet väljastpoolt, ning mis hõlmab ka tegureid, mis tagavad organisatsioonilise, eelarvelise ja isikliku sõltumatuse, mis sellel asutusel peab oma ülesannete täitmisel olema.

60. Ta rõhutab, et käesoleval juhul ei ole vaidlustatud, et amet tegutseb – täpselt samuti nagu tema eelkäija – õiguslikus keskkonnas, mis kaitseb teda tema andmekaitse järelevalve tegevuses igasuguse välise surve eest, ning et ta vastab igas mõttes direktiivi artiklis 28 sätestatud sõltumatuse nõudele. Selles küsimuses arvab Ungari, et käesoleval juhul vaadeldava olukorra ning olukordade vahel, mille kohta tehti eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria, ei saa tõmmata mingit paralleeli. Ta leiab, et vastupidi käesolevale juhtumile ei olnud Saksamaa ja Austria õigusnormides õiguslikult välistatud ohtu, et kahjustatakse nende riikliku andmekaitse järelevalveasutuse sõltumatust „neile antud ülesannete täitmisel”.

61. Ungari arvates on direktiivi artiklis 28 sätestatud sõltumatuse nõude õigustus niisugune, et igas liikmesriigis peab alati olema andmekaitse järelevalveasutus, mis täidab oma ülesandeid nii, et talle ei avaldata survet väljastpoolt. Ta arvab, et mõiste „sõltumatus” ei anna isikule, kes on selle asutuse eesotsas, subjektiivset õigust selle ülesande täitmisele. Võttes arvesse tehtud institutsionaalsed

21 — Vt eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa, ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria.

muudatust, ei ole õigustatud oodata uutelt õigusnormidelt, et nendes oleks ameti presidendi ametikoht automaatselt antud inspektorile. Kui järelevalveasutuse funktsionaalset sõltumatust ei kahjustata, ei ole tähtsust sellel, et muutus isik, kes on asutuse eesotsas, kuigi see muutus enne tema esialgse ametiaja lõppu.

62. Ungari väidab, et siseriiklike isikuandmete kaitse asutuste organisatsiooni struktuuri kindlaksmääramine on liikmesriikide ülesanne. See eeldab, et ka selle üksuse või isiku väljavahimine, kelle ülesanne on teostada asutuse volitusi valitud organisatsioonilises mudelis, ning tema asendamine siis, kui mudel muutub, kuuluvad samuti liikmesriikide pädevusse. Ta märgib, et inspektorit puudutavad seadusesätted on täielikult asendatud – põhiseaduse uute sätete põhjal – uute õigusnormidega, millega on ülesanded, mida varem täitis inspektor, üle antud uuele ametiasutusele, mis peab tagama andmekaitse. Hoolimata sarnasustest inspektori ja ameti presidendi staatuse vahel, mis on seletatavad sõltumatusenõudega, on tegemist kahe selgelt eristatava avalik-õigusliku institutsiooniga.

63. Ungari sõnul oleks inspektori nimetamine sellele uuele ametikohale olnud põhjendamatu ja mõistetamatu, võttes arvesse tema mitmeid avalikke avaldusi, milles ta väljendas oma põhimõttelist eriarvamust uue institutsionaalse mudeli küsimuses ja oma kavatsust seda ametikohta mitte vastu võtta.

2. Õiguslik hinnang

a. Põhimõtted

64. Esialgu tuleb täpsustada, et komisjon ei vaidlusta sugugi Ungari õigust muuta oma andmekaitse järelevalveasutuse institutsionaalset mudelit ja minna ühe isiku alluvuses olevalt struktuurilt kollegiaalsele asutusele. Ta arvab siiski, et kui Ungari need valikud tegi, rikkus ta kohustust pidada kuni järelevalveasutuse ametiaja lõpuni kinni tema sõltumatusest.

65. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on nõue, et isikuandmete kaitse järelevalvet peab teostama sõltumatu asutus, põhitegur isikute kaitsmisel seoses isikuandmete töötlemisega,²² mis tuleneb mitte üksnes direktiivi artikli 28 lõike 1 teisest lõigust, vaid ka liidu esmasest õigusest, eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 8 lõikest 3 ja ELTL artikli 16 lõikest 2.²³ Direktiivi artiklis 28 osundatud järelevalveasutused on isikuandmete töötlemise küsimuses põhiõiguste ja -vabaduste kaitsjad.²⁴

66. Eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsuses komisjon vs. Saksamaa ja eespool viidatud kohtuotsuses komisjon vs. Austria on Euroopa Kohus tõlgendanud direktiivi artikli 28 lõike 1 teises lõigus kasutatud väljendit „täiesti sõltumatult” autonoomselt²⁵ ja laialt²⁶. Ta tugines selle tõlgenduse puhul esiteks selle artikli 28 lõike 1 teise lõigu sõnastusele endale, märkides, et mõistet „sõltumatult” tugevdab omadussõna „täiesti”, ning teiseks kõnesolevate asutuste sõltumatusegarantii eesmärgile, millega püütakse tagada isikuandmete töötlemisel füüsiliste isikute kaitset käsitlevate sätete järgimise üle teostatava kontrolli tõhusus ja usaldusväarsus.²⁷

22 — Eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (punkt 23) ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria (punkt 37).

23 — Eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria (punkt 36).

24 — Eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (punkt 23).

25 — Eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria (punkt 40).

26 — Eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (punkt 51).

27 — *Ibidem* (punktid 18-25).

67. Euroopa Kohus on rõhutanud, et seda tagatist ei kehtestatud mitte selleks, et anda nendele asutustele endale ning nende töötajatele eriline seisund, vaid eesmärgiga tugevdada nende isikute ja asutuste kaitset, keda järelevalveasutuste otsused puudutavad.²⁸ Sellest järeldub, et oma ülesannete täitmisel peavad järelevalveasutused tegutsema objektiivselt ja erapooletult ning olema kaitstud igasuguse välise – nii otsese kui kaudse – mõju eest, mis võiks neid otsuste tegemisel suunata.²⁹

68. Ainuüksi niisuguse mõju ohuga on direktiivi artikli 28 lõike 1 teist lõiku rikutud.³⁰

69. Selles osas ilmneb eespool viidatud kohtuotsusest komisjon *vs.* Austria selgelt, et iga toiminguh puhul, mis võib tekitada andmekaitse järelevalveasutuses „ennetavat kuulekust”,³¹ on rikutud nõuet „täiesti sõltumatult”, mille liikmesriigid peavad oma järelevalveasutusele direktiivi artikli 28 lõike 1 teise lõigu ja liidu esmase õiguse kohaselt tagama.

70. Ma arvan nagu komisjongi, et iga liikmesriik võib küll kehtestada institutsionaalse korra, mida ta peab oma riigis kõige sobivamaks, ja seega seda hiljem muuta, kuid üksnes tingimusel, et selle kehtestamisel või hilisemal muutmisel ei rikota direktiivi artikli 28 lõike 1 teise lõigu kehtestatud ülekaalukat nõuet „täiesti sõltumatult”.

71. Ma arvan nagu komisjongi, et selle asutuse sõltumatus „saavutatakse tingimata ette kindlaks määratud ametiajaga”³² ja sellega, et seda ametiaega ei saa kuni selle möödumiseni lõpetada, v.a seaduses ette kindlaks määratud ja objektiivselt kontrollitavatel mõjuvatel põhjustel, mis on seotud tema käitumise või tema suutlikkusega täita oma ametikohustusi.

72. Sisemine seos selle kuni ametiaja möödumiseni ametiaja lõpetamise võimatuse ja nõude „täiesti sõltumatult” vahel on vaieldamatu.³³ Analoogia alusel ei saa asuda seisukohale, et kohtuniku sõltumatust on järgitud, kui tema ametikohustused lõpetatakse ennetähtaegselt ettekäändel, et kaotati kohus, kus ta kohtunik oli, ja asendati teise kohtuga, olgugi et see uus kohus on sõltumatu.

73. Isegi ainult direktiivi artikli 28 lõike 1 teises lõigus osundatud asutuse ametiaja ennetähtaegse lõpetamise oht võib tekitada sellele asutusele „kohatud sekkumist või survet”³⁴ ja tema „ennetavat kuulekust”.

28 — Eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (punkt 25).

29 — *Ibidem* (punktid 19, 25, 30 ja 50) ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Austria (punktid 41 ja 43).

30 — Eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa (punkt 36).

31 — Eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Austria (punkt 51). Eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsuses komisjon *vs.* Saksamaa leidis Euroopa Kohus, et „pelk oht, et riiklikku järelevalvet teostavad asutused võiksid poliitiliselt mõjutada järelevalveasutuste otsuseid, on piisav selleks, et takistada viimati nimetatute poolt nende ülesannete täitmisel sõltumatult tegutsemist. Esiteks, nagu märgib komisjon, võib seoses riiklikku järelevalvet teostava asutuse otsustuspraktikaga kujuneda välja järelevalveasutuste „ennetav kuulekus”. Nendele järelevalveasutustele pandud eraelu puutumatus kaitsja roll nõuab, et nende otsused ning seega ka nemad ise oleksid väljaspool igasugust erapoolikuse kahtlust.” Vt punkt 36.

32 — Vt komisjoni hagiavalduse punkt 66.

33 — Vt analoogia alusel 4. veebruari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-17/98: *Emesa Sugar* (EKL 2000, lk I-665, punkt 11).

34 — Vt analoogia alusel 31. mai 2005. aasta otsus kohtuasjas C-53/03: *Syfait jt* (EKL 2005, lk I-4609, punkt 31).

74. Sellest järeldub, et kuigi liikmesriikidel on direktiivi artikli 28 lõike 1 teises lõigus ette nähtud asutuse institutsionaalse ülesehituse küsimuses kaalutlusruum,³⁵ eeldab liidu õigusega kehtestatud nõue „täiesti sõltumatult” vaieldamatult, et on olemas ning järgitakse konkreetseid ja üksikasjalikke nõudeid, mis käsitlevad ametissenimetamist, ametiaega ning ka liikmete taandamise ja tagasikutsumise aluseid, ning need võimaldavad ümber lükata põhjendatud kahtlused selles osas, kas nimetatud organ on väljaspool väliste – otseste või kaudsete - tegurite haardeulatust, mis võivad tema otsuseid mõjutada.³⁶

b. Kohaldamine käesoleva juhtumi suhtes

75. Euroopa Kohtu kohtudokumentidest ilmneb, et inspektori ametiaja tingimusi on Ungari õiguses konkreetselt ja üksikasjalikult reguleeritud. 1993. aasta LIX seaduse § 4 lõike 5 alusel valiti ta ametisse 2008. aastal kuueks aastaks ja teda võis ühe korra tagasi valida. Selle seaduse § 15 reguleeris ja seega piiras väga rangelt tema ametiaja ennetähtaegse lõpetamise võimalusi.³⁷

76. Ma olen arvamusel, et komisjon on piisavalt hästi tõendanud, et kui inspektori ametiaeg lõpetati 31. detsembril 2011, rikuti 1993. aasta LIX seaduse § 15, ning ei peetud kinni menetluslikest tagatistest, mis olid selle seadusega tema ametiaja kaitsmiseks kehtestatud. Lisaks ei võtnud Ungari 2012. aastal jõustunud institutsionaalsete muudatuste ajal ühtegi üleminekumeedet ametiaja kestusest kinnipidamiseks ja seega inspektori sõltumatuse austamiseks.

77. Ungari rõhutab, et otsuse viia uute, 1. jaanuaril 2012 jõustunud õigusnormidega ellu „mudeli muudatus” tegi põhiseaduslik asutus ning et ameti president ja inspektor on kaks selgelt eristatavat avalikku ametikohta, mida ei peeta teineteisega seotuks seeläbi, et sama isik tegutseb mõlemana.

78. Need argumendid ei ole veenvad.

79. Ma arvan, et komisjon on piisavalt hästi tõendanud, et kuigi ametil on teine õiguslik staatus ja ta tegutseb teise korra kohaselt kui inspektor, on ta inspektori järglane direktiivi artikliga 28 järelevalveasutusele antud ülesannete täitmisel. Nii inspektori kui ka ameti löi Ungari nimelt selleks, et täita viidatud õigusnormiga kehtestatud kohustus näha ette riigiasutus, mille ülesanne on valvata oma territooriumil nende õigusnormide järgimise järele, mille see liikmesriik on võtnud selle direktiivi alusel. Selle sätte alusel täidetava ülesande seisukohast on need kaks üksust seega identsed. Lisaks tagasid järjepidevuse nende kahe üksuse vahel uue andmekaitseseaduse § 75 lõiked 1 ja 2, milles on nähtud ette, et amet menetleb juhtumeid, mille inspektor algatas enne 1. jaanuari 2012, ja töötleb andmeid, mida tema enne seda kuupäeva töötles.

35 — Vt selle kohta eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria (punkt 58). Euroopa Kohus leidis selles, et „[l]iikmesriigid ei ole tegelikult selleks, et tagada oma järelevalveasutus(t)e täielik sõltumatus, kohustatud kehtestama oma siseriiklikes õigusaktides määruse nr 45/2001 V peatüki [„Sõltumatu järelevalveorgan: Euroopa andmekaitseinspektor”] sätetega analoogilisi sätteid ning nad võivad ka eelarveõiguse osas ette näha, et järelevalveasutus sõltub konkreetse ministeeriumi ametkonnast. Sellest hoolimata ei või niisugusele asutusele vajaliku personali ja töövahendite andmine takistada asutusel oma ülesannete täitmist „täiesti sõltumatult” direktiivi [...] artikli 28 lõike 1 teise lõigu tähenduses.”

36 — Vt selle kohta 19. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-506/04: Wilson (EKL 2006, lk I-8613, punktid 51 ja 53) ning 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-517/09: RTL Belgium (EKL 2010, lk I-14093, punkt 39), mis käsitlevad sõltumatusenõuet, mis peab olema täidetud, et asutuse saaks tunnistada kohtuks ELTL artikli 267 tähenduses. Euroopa Kohus on tõesti pidanud oluliseks direktiivi artikli 28 lõike 1 teises lõigus kasutatud väljendi „täiesti sõltumatult” autonoomset tõlgendust, eelkõige seoses ELTL artikliga 267 (eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria, punkt 40). Kui aga üksus ei vasta sõltumatusekriteeriumile, mis peab kohtupraktika kohaselt olema täidetud, et ta tunnistataks kohtuks ELTL artikli 267 tähenduses, arvan, et ta ei vasta ammugi ka direktiivi artikli 28 lõike 1 teises lõigus sätestatud nõudele „täiesti sõltumatult”.

37 — Selles õigusnormis oli nähtud ette, et inspektori ametiaeg lõpeb kuuel konkreetsel juhul: tema ametiaja lõppemine; tema surm; tema ametist tagasiastumine kirjaliku palvega Ungari parlamendi presidendile; Ungari parlamendi otsus, milles tuvastatakse huvide konflikt; tema automaatselt pensionile saatmine, kui ta ei ole võimeline oma ametikohustusi täitma kauem kui 90 päeva jooksul põhjustel, mida ei saa pidada tema süüks, ja automaatne ametist tagandamine, kui ta ei täida oma ametikohustusi kauem kui 90 päeva jooksul põhjustel, mida võib pidada tema süüks, kui ta jätab tahtlikult täitmata oma kohustuse esitada varaliste huvide deklaratsioon, kui ta avaldab oma varaliste huvide deklaratsioonis tahtlikult valeandmeid või valesid olulisi faktilisi asjaolusid või kui ta on pannud toime süüteo, mis on tuvastatud jõustunud kohtuotsusega.

80. Mis puudutab seda, et institutsionaalse muudatuse tegemise otsuse langetas põhiseaduslik asutus, siis Euroopa Kohtu kohtudokumentidest ilmneb kõigepealt, et amet loodi konstitutsioonilise seaduse, nimelt uue andmekaitse seaduse, mitte põhiseadusega.³⁸ Lisaks ei saa institutsionaalsed muudatused, isegi konstitutsiooniliste seadustega tehtud muudatused kahjustada liidu õigusega kehtestatud ülimusliku „täieliku sõltumatuse” tagamise kohustuse kasulikkumõju, sest liidu õiguse ülimuslikkus kehtib sõltumata sellest, mis tasandi siseriikliku õigusnormiga on tegemist. Need muudatused ei saa seega õigustada andmekaitse järelevalveasutuse ametiaja ennetähtaegset lõpetamist. Kui need võiksid seda õigustada, oleks asutusel, olgugi ta kõrgema tasandi seadusandlik või põhiseaduslik asutus, - nagu komisjon ja Euroopa andmekaitseinspektor väitsid – õigus avaldada andmekaitse järelevalveasutusele põhjendamatu survet väljastpoolt ainuüksi sõnaselge või varjatud ähvardusega teha niisuguseid muudatusi ja lõpetada direktiivi artikli 28 lõikes 1 ette nähtud ametiaeg ennetähtaegselt, mis võib tekitada „ennetavat kuulekust”.³⁹

81. Lõpuks ei arva ma, et Ungaril on õigus, kui ta väidab, et inspektorit ei saanud nimetada ameti presidendiks avalike avalduste tõttu, mis ta tegi, et väljendada oma kavatsust mitte seda ametikohta vastu võtta. Jättes kõrvale selle, et niisugustel ajakirjanduses ilmunud avaldustel ei ole mingit õiguslikku väärtust seoses direktiivi artiklis 28 ja 1993. aasta LIX seaduse §-s 15 sätestatud rangete nõuetega,⁴⁰ ei väitnud Ungari, et kõnesolevat ametikohta oleks ametlikult inspektorile pakutud. Lugeses Ungari 30. märtsi 2012. aasta vastust põhjendatud arvamusele, täheldan muide, et inspektor A. Jóri väljendas oma erimeelsust uue andmekaitse seaduse suhtes, lisades, et ta poleks nõustunud asuma ameti presidendi ametikohale, kui seda oleks talle pakutud, sest ta leiab eelkõige, et ameti institutsiooni puhul ei järgita direktiiviga kehtestatud sõltumatuse nõuet. Kohtueelses menetluses võttis komisjon ise selle kriitika üle ja ühte osa sellest, v.a kriitika inspektori ametiaja ennetähtaegse lõpetamise suhtes, võttis Ungari lõpuks oma seadusemuudatustes arvesse.⁴¹ Lisaks ei saa inspektori uue seaduse eelnõu kohta 10. ja 22. juunil 2011 esitatud ametlikke tähelepanekuid,⁴² milles ta märkis, et üleminekusätetega rikutakse tema sõltumatust ja mis ta tegi seega oma direktiivi artikli 28 alusel loodud järelevalveasutuse ametlikult positsioonilt, ühelgi juhul talle ette heita ja neid ei saa pidada tagasiastumise palve esitamiseks.

82. Leian niisiis, et kuna Ungari lõpetas ennetähtaegselt andmekaitse järelevalveasutuse ametiaja, on ta rikkunud direktiivist tulenevaid kohustusi.

83. Lisan, et Euroopa Kohtu otsusel, millega tuvastatakse rikkumine käesolevas kohtuasjas, on väga suur tähtsus mitte üksnes direktiivi artikli 28 lõike 1 alusel loodavatele asutustele, vaid ka kõikidele teistele liidu õiguse alusel moodustatavatele sõltumatutele asutustele. Tagades, et nende sõltumatute ametiasutuste ametiaega ei saa lõpetada enne ettenähtud lõppu, v.a seaduses ette kindlaks määratud ja objektiivselt kontrollitavatel mõjuvatel põhjustel, vähendatakse selle kohtuotsusega oluliselt hävitavat ohtu, et tekib „ennetav kuulekus” välistele avaliku või erasektori teguritele. Niisugune kohtuotsus kõrvaldaks „Damoklese mõõga”, mida ametiaja ennetähtaegse lõpetamise halvav oht endast kujutab.

VI. Liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastamise mõju ajas

84. Ungari palus, et kui Euroopa Kohus rahuldab komisjoni hagi, piirataks kohtuotsuse mõju ajas,⁴³ et mitte kahjustada ameti praeguse presidendi ametiaega. Ta väidab, et ka õiguskindluse põhimõttega kaasnevad tagajärjed välistavad, et juhtumid, mis lõpetati juba lõplikult, võetakse uuesti arutusele.

38 — Põhiseaduse VI artikli lõike 3 kohaselt „tagab konstitutsioonilise seadusega asutatud sõltumatu asutus isikuandmete kaitse ja üldist huvi pakkuvatele andmetele juurdepääsemisega seotud õiguste järgimise”.

39 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 69.

40 — 1993. aasta LIX seaduse § 15 alusel oleks inspektor pidanud esitama parlamendi presidendile kirjaliku tagasiastumise palve. Euroopa Kohtu kohtudokumentidest ilmneb, et vastavalt sellele õigusnormile ei astunud A. Jóri ametist tagasi.

41 — Vt käesoleva ettepaneku punktid 15-18.

42 — Vt komisjoni hagiavalduse punkt 77.

43 — Vt käesoleva ettepaneku punkt 28.

85. Tuleb „esile tuua, et vaid erandjuhtudel võib Euroopa Kohus liidu õiguskorrale omast õiguskindluse üldpõhimõtet kohaldades piirata võimalust, kus kõik huvitatud isikud saavad toetuda mõnele tema tõlgendatud õigusnormile, et vaidlustada heauskselt loodud õigussuhteid”.⁴⁴ Peale selle tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et eelotsusena tehtud otsusest liikmesriigile tulenevad majanduslikud tagajärjed ei õigusta iseenesest selle otsuse mõju ajalist piiramist.⁴⁵

86. „Kohus on seda lahendust kasutanud vaid väga täpselt määratletud asjaoludel, kui ühelt poolt oli olemas raskete majanduslike vastukajade tekkimise oht, mis tulenes eelkõige arvatavalt seaduslikult kehtivate õigusnormide baasil heas usus loodud õigussuhete suurest arvust, ja kui teiselt poolt ilmnes, et üksikisikuid ja siseriiklikke ametiasutusi oli liidu õigusnormidele mittevastava käitumiseni viinud objektiivne ja märkimisväärne ebakindlus liidu õigusnormide reguleerimisala suhtes, mis võis olla tingitud ka teiste liikmesriikide või komisjoni sarnasest käitumisest”.⁴⁶

87. „Isegi kui eeldada, et [ELTL artikli 258] alusel tehtud kohtuotsustel on samasugune toime nagu [ELTL artikli 267] alusel tehtud kohtuotsustel ja seetõttu võiks õiguskindluse kaalutlustel olla vajalik kohtuotsuse ajalise kehtivuse erandlik piiramine”,⁴⁷ arvan, et isegi eeldusel, et Ungari taotlus on sõnastatud korrektselt, tuleb see jätta rahuldamata.

88. Ungari ei ole nimelt kuidagi tõendanud tõsiste majandushäirete ohtu ega ka seda, et ajal, mil võeti vastu seadus, millega amet loodi, valitses tema silmis suur objektiivne ebakindlus küsimuses, missugune on direktiivi artikli 28 lõike 1 teise lõigu ulatus.

89. Sel ajal oli Euroopa Kohus direktiivi artikli 28 lõike 1 teises lõigus kasutatud väljendit „täiesti sõltumatult” juba tõlgendanud.⁴⁸ Liidu õigust ei saanud seega mõistlikult mõista nii, et see lubas Ungaril inspektori ametiaja ennetähtaegselt lõpetada.⁴⁹

VII. Kohtukulud

90. Euroopa Kohtu kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude väljamõistmist Ungarilt nõudnud ja Ungari on minu arvates kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Ungarilt. Euroopa andmekaitseinspektor peab kodukorra artikli 140 alusel kandma ise oma kohtukulud.

VIII. Ettepanek

91. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule järgmise ettepaneku:

- tuvastada, et kuna Ungari lõpetas andmekaitse järelevalveasutuse ametiaja ennetähtaegselt, on ta rikkunud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. oktoobri 1995. aasta direktiivi 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta artikli 28 lõike 1 teisest lõigust;

44 — Vt eelkõige 23. mai 2000. aasta otsus kohtuasjas C-104/98: Buchner jt (EKL 2000, lk I-3625, punkt 39).

45 — *Ibidem* (punkt 41).

46 — 11. augusti 1995. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-367/93-C-377/93: Roders jt. (EKL 1995, lk I-2229, punkt 43). Vt ka 12. septembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-359/97: komisjon vs. Ühendkuningriik (EKL 2000, lk I-6355, punkt 91) ja 15. detsembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-284/05: komisjon vs. Soome (EKL 2009, lk I-11705, punkt s57).

47 — 12. veebruari 2009. aasta otsus kohtuasjas C-475/07: komisjon vs. Poola (punkt 61). Vt ka 7. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-178/05: komisjon vs. Kreeka (EKL 2007, lk I-4185, punkt 67); 26. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-559/07: komisjon vs. Kreeka (punkt 78) ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Soome (punkt 58).

48 — Eespool viidatud 9. märtsi 2010. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa ja eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Austria.

49 — Vt analoogia alusel 13. veebruari 1996. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-197/94 ja C-252/94: Bautiaa ja Société française maritime (EKL 1996, lk I-505, punkt 50).

- jätta Ungari kohtukulud tema enda kanda ja mõista temalt välja Euroopa Komisjoni kohtukulud;
- jätta Euroopa andmekaitseinspektori kohtukulud tema enda kanda.