



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MELCHIOR WATHELET
10 päivänä joulukuuta 2013¹

Asia C-288/12

**Euroopan komissio
vastaan**

Unkari

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Direktiivi 95/46/EY — Yksilöiden suojeleminen henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaa liikkuvuus — Direktiivin 28 artiklan 1 kohta — Kansalliset valvontaviranomaiset — Kansallinen lainsäädäntö, jolla tietosuojasta vastaavan oikeusasiamiehen kuusivuotinen toimikausi päätetään ennen määräpäivää — Kansallisen tietosuojasta ja tiedonvälityksen vapaudesta vastaavan viraston perustaminen ja toisen henkilön kuin tietosuojasta vastaavan oikeusasiamiehen nimittäminen kyseisen viraston presidentin tehtävään yhdeksän vuoden toimikaudeksi

I Johdanto

1. Euroopan komissio vaatii 24.5.2012 nostamallaan kanteella unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei Unkari ole noudattanut yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY² mukaisia velvoitteitaan, koska se on päättänyt tietosuojaa valvovan viranomaisen toimikauden enneaikaisesti. Komissio arvostelee Unkaria tässä yhteydessä siitä, että tämä on loukannut tietosuojaa valvovan viranomaisen itsenäisyyttä, josta säädetään direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa.

2. Tämä asia koskee asiassa komissio vastaan Saksa 9.3.2010 annettuun tuomioon³ ja asiassa komissio vastaan Itävalta 16.10.2012 annettuun tuomioon⁴ johtaneiden asioiden tavoin sen velvollisuuden laajuutta, joka asetetaan jäsenvaltioille direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on perustettava yksi tai useampia henkilötietojen suojaava valvovia viranomaisia, joiden ”on hoidettava tehtäviään [täysin] itsenäisesti”.

II Unionin oikeus

3. Direktiivi annettiin EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklan (josta tuli muutettuna EY 95 artikla, josta on tullut SEUT 114 artikla) nojalla, ja sen tarkoituksena on henkilötietojen käsittelyä koskevan kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistaminen.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EYVL L 281, s. 31; jäljempänä direktiivi.

3 — Asia C-518/07 (Kok., s. I-1885).

4 — Asia C-614/10.

4. Direktiivin 62 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”jäsenvaltioissa [täysin] itsenäisesti toimivien valvontaviranomaisten perustaminen on keskeinen tekijä yksilöiden suojelussa henkilötietojen käsittelyssä”.*

5. Direktiivin 28 artiklan, jonka otsikko on ”Valvontaviranomainen”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on säädettävä siitä, että jäsenvaltioiden tämän direktiivin mukaisesti toteuttamien toimenpiteiden soveltamista sen alueella valvoo yksi tai useampi julkinen viranomainen.

Näiden viranomaisten on hoidettava tehtäviään [täysin] itsenäisesti.”*

III Asiaa koskeva Unkarin lainsäädäntö ja tosiseikat

6. Unkarin tietosuojaa valvovana viranomaisena, josta säädetään direktiivin 28 artiklassa, toimi 31.12.2011 saakka tietosuojasta vastaava oikeusasiamies⁷ (jäljempänä oikeusasiamies) henkilötietojen suojasta ja yleisesti merkittävien tietojen saamisesta annetun vuoden 1992 lain nro LXIII (jäljempänä aiempi tietosuojalaki) nojalla. Aiemman tietosuojalain 23 §:ssä säädettiin, että oikeusasiamiehen valitsee Unkarin parlamentti, ja sen 24 ja 25 §:ssä määriteltiin oikeusasiamiehen tehtävät. Hänen toimikautensa kestosta ja päättymisestä säädettiin kansalaisten oikeuksia valvovasta oikeusasiamiehestä annetussa vuoden 1993 laissa nro LIX (jäljempänä vuoden 1993 laki nro LIX). Tämän lain, sellaisena kuin se oli viimeksi voimassa 31.12.2011 saakka, 4 §:n 5 momentin mukaan oikeusasiamies valittiin kuudeksi vuodeksi ja hänet voitiin valita uudelleen kerran. Lain 15 §:ssä säädettiin toimikauden päättymisestä.

7. András Jóri valittiin oikeusasiamieheksi aiemman tietosuojalain nojalla, ja hän alkoi hoitaa tehtävää 29.9.2008. Hänen toimikautensa oli kuusi vuotta, joten sen olisi pitänyt kestää syyskuuhun 2014.

8. Unkarin 1.1.2012 voimaan tulleen perustuslain (jäljempänä perustuslaki), VI §:n 3 momentin mukaan ”valtiosääntöä täydentävällä lailla perustettu itsenäinen viranomainen valvoo henkilötietojen suojaa ja yleisesti merkittävien tietojen saamista koskevien oikeuksien kunnioittamista”.

9. Tietoja koskevasta itsemääräämisoikeudesta ja tiedonvälityksen vapaudesta annettu vuoden 2011 laki nro CXII (jäljempänä uusi tietosuojalaki) tuli voimaan 1.1.2012. Sillä kumotaan aiempi tietosuojalaki ja perustetaan samanaikaisesti tietosuojasta ja tiedonvälityksen vapaudesta vastaava kansallinen virasto (jäljempänä tietosuojavirasto). Uudella tietosuojalailla oikeusasiamiehen tehtävät siirrettiin tietosuojavirastolle. Uuden tietosuojalain 40 §:n 1 ja 3 momentin mukaan tasavallan presidentti nimittää pääministerin esityksestä tietosuojaviraston presidentin yhdeksän vuoden toimikaudeksi.

10. Tietosuojavirasto aloitti toimintansa 1.1.2012.

11. Jórin toimikausi, jonka piti alun perin päättyä syyskuussa 2014, päättyi perustuslain siirtymäsäännösten 16 §:n mukaisesti 31.12.2011, sillä tässä säädetään, että ”tämän perustuslain voimaantulo päättää [oikeusasiamiehen] toimikauden”.

12. Jória ei valittu tietosuojaviraston presidentiksi. Pääministerin esityksestä tasavallan presidentti nimitti tietosuojaviraston presidentiksi Attila Péterfalvin yhdeksän vuoden toimikaudeksi.

* Lainausta on korjattu unionin tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen versio on puutteellinen.

* Lainausta on korjattu unionin tuomioistuimessa, koska direktiivin suomenkielinen versio on puutteellinen.

7 — Alaviite ei koske suomenkielistä tekstiä.

IV Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

13. Komissio lähetti 17.1.2012 Unkarille virallisen huomautuksen. Komissio katsoi tässä kirjeessä, että Unkari on rikkonut direktiivin 28 artiklan 1 ja 2 kohtaa kolmella tavalla. Unkari on ensinnäkin päättänyt oikeusasiamiehen toimikauden ennenaikaisesti. Toiseksi se ei kuullut oikeusasiamiestä uutta tietosuojalakia koskevasta ehdotuksesta, siten kuin sen olisi pitänyt tehdä. Kolmanneksi uudessa tietosuojalaissa annetaan yhtäältä liikaa mahdollisuuksia tietosuojaviraston presidentin toimikauden päättämiseen, ja toisaalta tasavallan presidentin ja pääministerin rooli kyseisen toimikauden päättämisessä antaa maan toimeenpanovallalle mahdollisuuden vaikuttaa tietosuojaviraston presidenttiin.

14. Komissio kehotti Unkaria toimittamaan vastauksensa kuukauden kuluessa.

15. Unkari kiisti 17.2.2012 antamassaan vastauksessa oikeusasiamiehen toimikauden ennenaikaista päättämistä koskevan väitetyn rikkomisen ja totesi erityisesti, että toimikauden päättäminen johtui siitä, että Unkarissa käytössä olevaa mallia muutettiin. Unkari totesi, ettei oikeusasiamies lehdistössä julkaistujen lausuntojensa mukaan halunnut tietosuojaviraston presidentiksi. Kyseinen jäsenvaltio täsmensi lisäksi, että kun tietosuojaviraston presidentti oli nimitetty, ei ennen hänen toimikautensa 31.12.2020 tapahtuvaa päättymistä ollut enää mahdollista, että oikeusasiamies hoitaa samaa tehtävää, koska tämänhetkisen presidentin toimikauden ennenaikainen päättäminen olisi ristiriidassa hänen itsenäisyytensä takaavien oikeussääntöjen kanssa.

16. Oikeusasiamiehen kuulemisesta Unkari totesi, että häntä oli kyllä kuultu, ja toimitti komissiolle tätä koskevia asiakirjoja.

17. Siltä osin kuin on kysymys syistä, joiden perusteella tietosuojaviraston presidentin toimikausi voidaan päättää, Unkari kiisti väitetyn rikkomisen mutta ehdotti, että se muuttaisi uutta tietosuojalakia ottaakseen huomioon komission tästä seikasta esiin tuomat huolenaiheet ja tarkemmin sanottuna kumoaisi säännökset, joissa säädetään tietosuojaviraston presidentin eläkkeelle siirtämisestä ja erottamisesta, ja säätäisi mahdollisuudesta saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi aina, kun tietosuojaviraston presidentti vastustaa tasavallan presidentin pääministerin ehdotuksesta tekemää päätöstä hänen toimikautensa päättämisestä.

18. Komissio lähetti 7.3.2012 Unkarille perustellun lausunnon, jossa se toisti huolensa oikeusasiamiehen toimikauden ennenaikaisesta päättämisestä ja kehotti Unkaria toteuttamaan lausunnon noudattamisen edellyttämät toimenpiteet kuukauden kuluessa sen tiedoksiannosta. Komissio sitä vastoin peruutti arvostelunsa, joka koski sitä, ettei oikeusasiamiestä ollut ennalta kuultu uutta lakia koskevasta ehdotuksesta. Lopuksi komissio totesi syistä, joiden perusteella tietosuojaviraston presidentin toimikausi voidaan päättää, että jos Unkari perustellussa lausunnossa asetetussa määräajassa hyväksyy viralliseen huomautukseen antamassaan vastauksessa ehdottamansa lainsäädännön muutokset, komissio katsoo, että tätä seikkaa koskeva rikkominen on päättynyt.

19. Unkari vastasi komission perusteltuun lausuntoon 30.3.2012 pysyttäen oikeusasiamiehen toimikauden päättämistä koskevan kantansa, minkä johdosta komissio nosti nyt käsiteltävän kanteen.

20. Unionin tuomioistuimen presidentin 8.1.2013 antamalla määräyksellä Euroopan tietosuojavaltuutettu hyväksyttiin väliintulijaksi tukemaan komission vaatimuksia.

21. Suullisia huomautuksia 15.10.2013 pidetyssä istunnossa esittivät komissio, Unkari ja Euroopan tietosuojavaltuutettu.

V Kanne

A Tutkittavaksi ottaminen

1. Asianosaisten lausumat

22. Unkari väittää, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi.

23. Unkarin mukaan ainoa ajateltavissa oleva tapa, jolla väitetty lainvastaisuus voitaisiin korjata, olisi se, että tietosuojaviraston presidentin toimikausi päätetään ennenaikaisesti ja oikeusasiamies ryhtyy hoitamaan tehtävää hänen sijastaan, mikä merkitsisi asiallisesti, että väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen uusittaisiin. Unkari väittää, ettei komissio voi vaatia unionin tuomioistuinta antamaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamisen jättämisen toteavaa tuomiota, jota asianomainen jäsenvaltio voi noudattaa vain rikkomalla unionin oikeutta. Unkari toteaa edelleen, että tällaisen toimenpiteen toteuttaminen johtaisi myös perustuslain vastaiseen tilanteeseen, koska sillä loukattaisiin perustuslaissa säädettyä tietosuojaviraston itsenäisyyden periaatetta.

24. Unkari toteaa lisäksi, että henkilötietojen suojasta vastaavien toimielinten mallin muuttaminen merkitsi väistämättä, että kun oikeusasiamiehen tehtävä lopetettiin, myös tätä tehtävää hoitavan henkilön toimikausi päätettiin. Unkarin mukaan samanlaisella lainsäädännöllisellä syyllä ei kuitenkaan voitaisi oikeuttaa tietosuojaviraston nykyisen presidentin toimikauden päättämistä ilman toimielimiä koskevaa muutosta.

25. Unkari väittää myös, että uudella tietosuojalailla taataan tietosuojaviraston presidentin itsenäisyys täysimääräisesti ja että laki vastaa siten direktiivissä tältä osin asetettuja vaatimuksia. Unkari toteaa, että vaikka oikeusasiamiehen toimikauden päättämisellä laiminlyötäisiin itsenäisyysvaatimuksen noudattaminen, tällainen laiminlyönti ei ole vaikuttanut oikeusasiamiehen toimintaan eikä se sen enempää estä tietosuojaviraston presidenttiä hoitamasta tehtävänsä suojassa kaikelta ulkopuoliselta vaikuttamiselta. Direktiiville asetetun tavoitteen mukaisesti oikeus henkilötietojen suojaan on Unkarissa ollut taattu jatkuvasti ja joka hetki sekä ennen 1.1.2012 että sen jälkeen. Unkari huomauttaa tyytyväisenä, että myös komissio myöntää tämän todetessaan, että Unkarin lainsäädännössä on turvattu oikeudellinen jatkuvuus antamalla oikeusasiamiehen käsiteltävänä olleet keskeneräiset asiat tietosuojaviraston hoidettaviksi. Unkari katsoo näin ollen, että jäsenyysvelvoitteiden mahdollisesta noudattamatta jättämisestä ei missään tapauksessa ole aiheutunut sellaisia oikeudellisia seurauksia, jotka olisi tarpeen korjata.

26. Unkari väittää vielä, että väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kaikki vaikutukset olivat jo ilmenneet komission perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä, eikä noudattamatta jättäminen ole 1.1.2012 jälkeen vaikuttanut tietosuojaviraston toimintaan eikä etenkään sen itsenäisyyteen. Unkarin mukaan komission kanteella ei tämän vuoksi ole kohdetta, joten se on jätettävä tutkimatta.

27. Unkari katsoo, että komission väitteiden hyväksyminen merkitsisi, että kaikki tietosuojaviraston nykyisen presidentin 1.1.2012 alkaen toteuttamat toimet olisivat yhteensoveltumattomia unionin oikeuden kanssa, ja johtaisi oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamiseen.

28. Unkari toteaa vielä, että se on – toisin kuin komissio väittää jäljempänä 33 kohdassa esitetyn tavoin – tuonut tässä unionin tuomioistuimen oikeudenkäynnissä selvästi esiin toiveensa, ettei jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen mahdollinen toteaminen vaikuttaisi tietosuojaviraston nykyisen presidentin toimikauteen, vaikkei vastineessa mainitakaan ”vaikutusten ajallista rajoittamista”.

29. Komissio väittää, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi.

30. Komissio toteaa, ettei jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä ole mitenkään mahdotonta korjata, ja katsoo, että Unkarin on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta Jóri ryhtyisi uudelleen hoitamaan direktiivin 28 artiklassa tarkoitettua tehtävää toimikautensa normaaliin päättymisajankohtaan eli syyskuuhun 2014 saakka. Komission mukaan se, miten Unkari korjaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, kuuluu kyseisen jäsenvaltion toimivaltaan, eikä sillä ole merkitystä tämän kanteen kannalta. Komissio toteaa lisäksi, ettei Unkari voi vedota tietosuojaviraston presidentin itsenäisyyteen vastustaakseen Jórin asettamista takaisin tehtäväänsä. Näin tehdessään Unkari vetoaisi puolustukseensa omaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämiseensä.

31. Komission mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen näin ollen jatkuu, jos unionin oikeuden vastaisesti toteutettujen toimenpiteiden vaikutukset ovat olemassa tämän määräajan päättyessä. Käsiteltävässä asiassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen muodostuu oikeusasiamiehen toimikauden ennenaikaisesta päättämisestä ja jatkuu sen vuoksi, ettei Jória ollut määräajan päättyessä asetettu takaisin tehtäväänsä.

32. Edellä 23 kohdassa esitetystä Unkarin väitteestä, jonka mukaan komission kanteen tutkittavaksi ottaminen merkitsisi, että tietosuojaviraston presidentin toimikausi päätettäisiin ennenaikaisesti, mikä voisi samaten johtaa perustuslain vastaiseen tilanteeseen, komissio muistuttaa, että unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevan periaatteen mukaan unionin oikeus on etusijalla jäsenvaltioiden perustuslakien säännöksiin nähden. Komissio toteaa lisäksi, että tietosuoja valvovaa viranomaista koskeva uudistus ei millään tavalla oikeuttanut päättämään oikeusasiamiehen toimikautta ennenaikaisesti. Komissio toteaa edelleen, ettei Unkari ole vastineessaan kiistänyt, että olisi ollut täysin mahdollista säätää kansallisessa säädöksessä joko siitä, että uutta mallia oli sovellettava vasta tuolloisen oikeusasiamiehen toimikauden päätyttyä, tai siitä, että oikeusasiamies toimii tietosuojaviraston ensimmäisenä presidenttinä toimikautensa loppuajan.

33. Komissio väittää, ettei unionin tuomioistuimen pitäisi kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tutkiessaan tutkia edellä 28 kohdassa esiin tuotua Unkarin väitettä, jonka mukaan se, että Unkarin todettaisiin tässä asiassa laiminlyöneen jäsenyysvelvoitteidensa noudattamisen, johtaisi myös siihen, että tietosuojaviraston 1.1.2012 alkaen toteuttamat toimet olisivat yhteensoveltumattomia unionin oikeuden kanssa. Tässä väitteessä asetetaan todellisuudessa kysymys siitä, ulottuuko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteavan tuomion ajallinen soveltamisala tuomion julistamista edeltävään aikaan. Komission mukaan unionin tuomioistuin voi vain poikkeustapauksissa oikeusvarmuuden periaatetta soveltaen rajoittaa kaikkien asianomaisten henkilöiden mahdollisuutta vedota sen tulkitsemaan oikeussääntöön vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden pätevyyden kyseenalaistamiseksi. Komissio väittää, ettei Unkari ole vastineessaan vaatinut unionin tuomioistuinta rajoittamaan sen tuomionsa ajallisia vaikutuksia, jossa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen käsiteltävässä asiassa tapauksessa todetaan. Komission mukaan Unkari ei ole myöskään näyttänyt toteen, että oikeuskäytännössä tältä osin asetetut vaatimukset olisivat täyttyneet.

34. Komission mukaan oikeusasiamiehen asettaminen takaisin tehtäväänsä tai hänen nimittämisensä tietosuojaviraston presidentin tehtävään eivät merkitsisi, että tietosuojaviraston presidentin 1.1.2012 alkaen tekemät päätökset olisivat yhteensoveltumattomia unionin oikeuden kanssa.

35. Euroopan tietosuojavaltuutettu ei ole lausunut kanteen tutkittavaksi ottamisesta.

2. Arviointi

36. En voi hyväksyä Unkarin väitettä, jonka mukaan väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteavaa tuomiota on mahdoton panna täytäntöön. Väite on kaksiosainen.

37. Unkari väittää ensinnäkin, että väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen vaikutukset olivat jo ilmenneet komission perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä. Näin ei mielestäni ole.

38. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan arvioitaessa sitä, onko jäsenvaltio jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan, on otettava huomioon jäsenvaltion tilanne sellaisena kuin se oli tämän määräajan päättyessä.⁸

39. Koska oikeusasiamiehen toimikauden piti vuoden 1993 lain nro LIX perusteella päättyä vasta syyskuussa 2014,⁹ katson, etteivät väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen kaikki vaikutukset olleet kuluneet loppuun komission perustellussa lausunnossa asetetun määräajan päättyessä¹⁰ ja että sillä on tällä hetkellä vielä oikeusvaikutuksia.

40. Toiseksi Unkari vaatii komission kanteen tutkimatta jättämistä siitä syystä, että sen olisi mahdoton panna jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteavaa tuomiota täytäntöön toistamatta samaa lainvastaisuutta, joka on todettu tuomiossa. En ole samaa mieltä myöskään tästä väitteestä.

41. Jos unionin tuomioistuin toteaa valtion laiminlyöneen jäsenyysvelvoitteidensa noudattamisen, asianomaisen jäsenvaltion on SEUT 260 artiklan nimenomaisen sanamuodon mukaan toteutettava unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet.

42. Vaikka unionin tuomioistuin ei voi puhtaasti vahvistavassa tuomiossaan määrätä jäsenvaltiota, jonka se toteaa laiminlyöneen jäsenyysvelvoitteidensa noudattamisen, ryhtymään tiettyihin toimiin,¹¹ asianomaisen jäsenvaltion kaikki elimet, mukaan lukien lainsäädäntö-, oikeus- ja hallintoviranomaiset, ovat velvollisia varmistamaan unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanon omaan toimivaltaansa kuuluvilla aloilla,¹² mikä käsittää erityisesti itsestään vaikuttavan kiellon soveltaa unionin oikeuden kanssa yhteensoveltumatonta lainsäädäntöä ja velvollisuuden toteuttaa kaikki toimenpiteet unionin oikeuden täyden vaikutuksen toteutumisen helpottamiseksi.¹³

43. Unionin tuomioistuimen tuomiolla unionin oikeuden vastaiseksi todetun säännösten voimassaolon jatkaminen merkitsee lisäksi sen lojaalia yhteistyötä koskevan velvollisuuden ilmeistä laiminlyöntiä, joka jäsenvaltioilla on SEU 4 artiklan 3 kohdan nojalla ja joka sisältää erityisesti velvollisuuden pidättyä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan Euroopan unionin tavoitteiden toteutumisen.¹⁴

44. Vaikka toteamus, ettei jäsenvaltio ole tässä asiassa noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan, on vahvistava, sillä on näin ollen merkittäviä oikeusvaikutuksia, jotka väistämättä vaikuttavat tietosuojaviraston nykyisen presidentin asemaan, kuten Unkari itse tähdentää (vaikkakin vain vastustaakseen rikkomisen mahdollista toteamista).

8 — Ks. mm. asia C-362/90, komissio v. Italia, tuomio 31.3.1992 (Kok., s. I-2353, 10 kohta); asia C-173/01, komissio v. Kreikka, tuomio 4.7.2002 (Kok., s. I-6129, 7 kohta) ja asia C-114/02, komissio v. Ranska, tuomio 10.4.2003 (Kok., s. I-3783, 9 kohta).

9 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 6 ja 7 kohta.

10 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 18 ja 19 kohta.

11 — Ks. mm. asia C-104/02, komissio v. Saksa, tuomio 14.4.2005 (Kok., s. I-2689, 49 kohta).

12 — Ks. mm. yhdistetyt asiat 314/81-316/81 ja 83/82, Waterkeyn ym., tuomio 14.12.1982 (Kok., s. 4337, Kok. Ep. VI, s. 601, 16 kohta) ja asia C-101/91, komissio v. Italia, tuomio 19.1.1993 (Kok., s. I-191, 24 kohta).

13 — Asia 48/71, komissio v. Italia, tuomio 13.7.1972 (Kok., s. 529, Kok. Ep. II, s. 19, 7 kohta); asia 103/88, Costanzo, tuomio 22.6.1989 (Kok., s. 1839, Kok. Ep. X, s. 95, 33 kohta) ja em. asia komissio v. Italia, tuomio 19.1.1993, 24 kohta.

14 — Ks. vastaavasti em. asia komissio v. Italia, tuomio 19.1.1993, 23 kohta.

45. Kun otetaan huomioon edellä 6–12 kohdassa kuvailtu kansallinen oikeudellinen ja tosiasiallinen asiayhteys, se, että oikeusasiamiehen toimikausi keskeytettiin ennaikaisesti 31.12.2011, liittyi nimittäin olennaisesti tietosuojaviraston presidentin nimittämiseen 1.1.2012. Jos unionin tuomioistuimen on todettava, että Unkari on rikkonut direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa päättäessään oikeusasiamiehen toimikauden ennaikaisesti, tästä seuraa näin ollen, että myös tietosuojaviraston presidentin nimitys on lainvastainen, kuten komissio väittää. Tietosuojaviraston nykyinen presidentti olisi nimittäin ollut 1.1.2012 alkaen tehtävässään unionin oikeuden vastaisesti.

46. Katson tässä tilanteessa, että väitteet, joiden mukaan tuomiota, jossa mahdollinen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan, on mahdoton panna täytäntöön, eivät ole perusteltuja, koska – kuten komissio huomauttaa – tuomio, jossa tässä tapauksessa tapahtuneeksi väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todetaan, voidaan panna täytäntöön joko ottamalla Jóri takaisin oikeusasiamiehen tehtävään alkuperäisen toimikautensa loppuajaksi tai nimittämällä hänet tietosuojaviraston presidentiksi.

47. Se, vastaako uusi tietosuojalaki direktiivissä säädettyjä vaatimuksia, tai se, toimiiko tietosuojavirasto itsenäisesti, ja se, merkitseekö jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteavan tuomion täytäntöönpano näin todetun rikkomisen toistamista,¹⁵ eivät vaikuta millään tavalla siihen, onko oikeusasiamiehen toimikausi päätetty direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisen alakohtan vastaisesti.¹⁶

48. Jos päädyttäisiin muuhun ratkaisuun, jäsenvaltio voisi aina välttyä siltä, että eräät sen päätökset todetaan yhteensoveltumattomiksi unionin oikeuden kanssa, vetoamalla siihen, että toiset, myöhemmät päätökset, joiden tekeminen on ollut mahdollista vain rikkomisen johdosta, ovat unionin oikeuden mukaisia ja että niitä voidaan muuttaa vain syllistymällä samaan rikkomiseen uudelleen.

49. En pidä vakuuttavana myöskään Unkarin väitettä, jonka mukaan oikeusvarmuuden periaate on esteenä tämän kanteen tutkittavaksi ottamiselle, koska se, että käsiteltävässä asiassa tapahtuneeksi väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen todettaisiin, tekisi kaikista tietosuojaviraston presidentin 1.1.2012 alkaen toteuttamista toimista yhteensoveltumattomia unionin oikeuden kanssa.

50. Oikeusvarmuuden periaate on kaikille jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteinen periaate, joka on osa unionin oikeusjärjestystä ja jota asianomaisen jäsenvaltion elinten, jotka varmistavat sellaisen tuomion täytäntöönpanon, jossa tämän jäsenvaltion todetaan rikkoneen unionin oikeutta, on joka tapauksessa noudatettava. Ottamatta kantaa siihen, pitääkö se käsitys paikkansa, jonka mukaan väitetyn jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteaminen tekisi tietosuojaviraston 1.1.2012 alkaen toteuttamista toimista pätemättömiä, riittää, kun todetaan, ettei kuitenkaan ole unionin tuomioistuimen tehtävä¹⁷ vaan mahdollisesti Unkarin kansallisten tuomioistuinten tehtävä ratkaista, onko tätä periaatetta määrättyissä tapauksissa mahdollisesti loukattu, ja toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet estämättä unionin tuomioistuimen tuomion tehokasta täytäntöönpanoa.

51. Mainitsen sivumennen vielä, että unionin tuomioistuin on todennut, etteivät Saksan liittotasavalta¹⁸ ja Itävallan tasavalta¹⁹ olleet noudattaneet direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisen alakohtan mukaisia velvoitteitaan, huolimatta mahdollisista oikeusvaikutuksista, joita laiminlyöntien toteamisesta saattoi aiheutua kyseisten viranomaisten toteuttamiin toimenpiteisiin.

15 — Tämä kysymys menee myös tämän jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan oikeudenkäynnin rajojen ulkopuolelle.

16 — Ks. analogisesti yhdistetyt asiat C-553/10 P ja C-554/10 P, komissio ja Lagardère v. Éditions Odile Jacob, tuomio 6.11.2012, 51 kohta. Unionin tuomioistuin katsoi, että ”kysymys siitä, onko [yrityskeskittymän yhteydessä nimetty toimitsijamies] toiminut riippumattomalla tavalla, nousee esille ainoastaan silloin, kun on ensin todettu, että tämä todella oli osapuolista riippumaton”.

17 — SEUT 258 artiklalla käyttöön otetussa menettelyssä unionin tuomioistuin on toimivaltainen ainoastaan toteamaan mahdollisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen.

18 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 9.3.2010.

19 — Em. asia komissio v. Itävalta.

52. Tarkastelen Unkarin vaatimusta siitä, että tuomion, jossa väitetty jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättäminen todetaan, ajallisia vaikutuksia on rajoitettava, ratkaisuehdotuksen osassa, joka koskee sitä, onko kanne perusteltu.²⁰

53. Ehdotan siis, että kanne otetaan tutkittavaksi.

B Asiakysymys

1. Asianosaisten ja väliintulijan lausumat

54. Komissio ei kyseenalaista sitä, että Unkarilla on oikeus muuttaa henkilötietojen suojaa koskevaa valvontajärjestelmäänsä, kunhan se takaa tätä valvontaa harjoittavan viranomaisen täyden itsenäisyyden, joka on oikeuskäytännöstä ilmenevin tavoin²¹ enemmän kuin pelkkää toiminnallista itsenäisyyttä, sillä kaikenlainen alisteisuus on suljettava pois, oli se sitten institutionaalista, henkilökohtaista tai aineellista.

55. Komissio, jota Euroopan tietosuojavaltuutettu tukee, pitää välttämättömänä, että kun jäsenvaltio on säätänyt kyseisen viranomaisen toimikauden kestosta, sen on noudatettava tätä, eikä se voi päättää sitä ennen aikaisesti muutoin kuin painavista ja objektiivisesti todennettavissa olevista syistä. Toimikauden ennen aikainen päättäminen aiheuttaa riskin, että valvontaviranomaiseen vaikutetaan sopimattomalla tavalla hänen hoitaessaan tehtäviään, mikä loukkaa hänen itsenäisyyttään. Komission mukaan vertailu Euroopan tietosuojavaltuutettua koskeviin sääntöihin, joista säädetään yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18.12.2000 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 45/2001,²² vahvistaa tämän tulkinnan paikkansapitävyyden.

56. Komissio katsoo, että Unkarin valvontaviranomaista koskeva uudistus ei oikeuttanut päättämään oikeusasiamiehen toimikautta. Unkarin olisi ollut täysin mahdollista säätää kansallisessa oikeudessaan joko siitä, että uutta mallia sovelletaan vasta tuolloin virassa olleen oikeusasiamiehen toimikauden umpeuduttua, tai siitä, että oikeusasiamies on toimikautensa loppuajan tietosuojaviraston ensimmäinen presidentti, mikä olisi säilyttänyt tietosuojaa valvovan viranomaisen itsenäisyyden. Komissio toteaa, että Unkari on muilta osin taannut aikaisemman ja uuden valvontaviranomaisen välisen jatkuvuuden erityisesti vireillä olevien asioiden ja tietojenkäsittelyn osalta.

57. Komissio toteaa edelleen, että sen myöntäminen, että oikeusasiamiehen toimikauden päättäminen oli tarpeen sen vuoksi, ettei hänen virkaansa ”ollut enää olemassa”, merkitsisi, että kaikkiin unionissa toimiviin valvontaviranomaisiin kohdistuisi koko ajan uhka, että viranomaisen toimikausi keskeytetään lainsäädäntötoimenpiteellä, jolla lakkautetaan olemassa oleva viranomainen ja perustetaan tilalle uusi viranomainen, joka hoitaa samoja tehtäviä, kuten direktiivin 28 artiklassa määriteltyjä tehtäviä. Ei voida pitää poissuljettuna, että poliittiset päättäjät käyttävät hyväkseen tällaisia uudistuksia kontrolloidakseen ja rangaistakseen valvontaviranomaisia, joiden kanssa niillä on ristiriitoja. Komissio toteaa, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan pelkkä tällaisen vaikuttamisen riski on ristiriidassa valvontaviranomaisten täyttä itsenäisyyttä koskevan vaatimuksen kanssa.²³

20 — Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 84–89 kohta.

21 — Ks. em. asia komissio v. Saksa, tuomio 9.3.2010 ja em. asia komissio v. Itävalta.

22 — EYVL 2001, L 8, s. 1.

23 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 9.3.2010 ja em. asia komissio v. Itävalta.

58. Komissio katsoo, ettei Unkari ole näyttänyt toteen, että oikeusasiamies kieltäytyi toimimasta tietosuojaviraston johtajana, ja arvioi, etteivät lausumat, joita oikeusasiamies on unkarilaisissa lehdissä julkaistuissa haastatteluissa esittänyt tästä seikasta, ole asiassa merkityksellisiä. Komissio muistuttaa, että vuoden 1993 lain nro LIX 15 §:n 3 momentin mukaan oikeusasiamiehen eroamisesta olisi pitänyt ilmoittaa kirjallisesti Unkarin parlamentin puhemiehelle. Koska näin ei ole tapahtunut, Unkari ei voinut tukeutua lehdistössä esitettyihin epäselviin lausuntoihin olettaakseen, ettei oikeusasiamies ollut enää halukas hoitamaan direktiivin 28 artiklassa säädettyjä tehtäviä. Komissio toteaa vielä, ettei Unkari missään vaiheessa tarjonnut uutta tehtävää Jórille eikä vakuuttanut hänelle säätävänsä siirtymäsäännöksiä sen mahdollistamiseksi, että hänen toimikautensa voi jatkua säännönmukaiseen päättymisajankohtaansa saakka.

59. Unkari katsoo, että koska oikeusasiamiehen toimikauden ennenaikainen päättäminen liittyy toimielinmallin muutokseen, sillä ei rikota direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toista alakohtaa. Alaa koskevasta oikeuskäytännöstä ilmenee, että sekä direktiivin 28 artiklassa että asetuksen N:o 45/2001 44 artiklassa vaaditaan, että henkilötietojen suojasta vastaaville kansallisille ja eurooppalaisille viranomaisille on taattava täysi itsenäisyys ”tehtäviään hoitaessaan” eli toiminnallisesta näkökulmasta. Unkarin mukaan tähän ”toiminnalliseen itsenäisyyteen” kuuluvat kaikki tekijät, jotka takaavat, että valvontaviranomainen hoitaa tehtäviään ilman mitään ulkopuolista – sen enempää suoraa kuin välillistä – vaikuttamista, ja siihen sisältyvät myös tekijät, jotka takaavat organisatorisen, taloudellisen ja henkilökohtaisen itsenäisyyden, joka tällä viranomaisella on oltava tehtäviään hoitaessaan.

60. Unkari korostaa, ettei käsiteltävässä asiassa ole kiistetty, että tietosuojaviraston – aivan kuten sen edeltäjän – oikeudellinen ympäristö suojaa sitä kaikelta ulkopuoliselta vaikuttamiselta sen hoitaessa tietosuojan valvonnasta muodostuvaa tehtäväänsä ja että viranomainen täyttää kaikilta osin direktiivin 28 artiklassa säädetyn itsenäisyysvaatimuksen. Unkari katsoo tässä yhteydessä, ettei käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan tilanteen ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Saksa 9.3.2010 annettuun tuomioon ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Itävalta annettuun tuomioon johtaneiden tilanteiden voida katsoa vastaavan toisiaan millään tavalla. Unkarin käsityksen mukaan Saksan ja Itävallan lainsäädännössä ei – toisin kuin nyt käsiteltävässä asiassa – ollut suljettu oikeudellisesti pois riskiä, että kyseisten maiden tietosuojan valvonnasta vastaavien kansallisten viranomaisten itsenäisyyteen vaikutetaan niiden ”hoi[taessa] tehtäviään”.

61. Unkarin mukaan direktiivin 28 artiklassa säädetyn itsenäisyysvaatimuksen olemassaolon syy on se, että jokaisessa jäsenvaltiossa on aina tietosuojaa valvova viranomainen, joka hoitaa tehtäviään vapaana ulkopuolisesta vaikuttamisesta. Unkari katsoo, ettei itsenäisyyden käsite anna tätä viranomaista johtavalle henkilölle subjektiivista oikeutta tämän tehtävän hoitamiseen. Kun otetaan huomioon toteutettu toimielimiä koskeva muutos, ei ole perusteltua odottaa, että uudessa lainsäädännössä annetaan tietosuojaviraston presidentin tehtävä automaattisesti oikeusasiamiehelle. Koska valvontaviranomaisen toiminnallinen itsenäisyys säilyy muuttumattomana, on merkityksetöntä, että viranomaista johtava henkilö vaihtuu jopa ennen alkuperäisen toimikautensa umpeutumista.

62. Unkari väittää, että jäsenvaltioiden tehtävänä on määritellä henkilötietojen suojasta vastaavien kansallisten viranomaisten organisaatorakenne. Tämä merkitsee, että jäsenvaltioilla on samaten toimivalta valita yksikkö tai henkilö, jonka tehtäväksi viranomaisen toimivallan käyttäminen annetaan käyttöön otetussa organisaatiomallissa, sekä vaihtaa kyseinen yksikkö tai henkilö samalla kun mallia muutetaan. Unkari toteaa, että oikeusasiamiestä koskeva lainsäädäntö on – perustuslain uusien säännösten perusteella – kokonaan korvattu uudella lainsäädännöllä, jolla oikeusasiamiehen aikaisemmin hoitamat tehtävät on siirretty uudelle tietosuojaviranomaiselle. Vaikka oikeusasiamiehen aseman ja tietosuojaviraston presidentin aseman välillä on itsenäisyysvaatimuksesta johtuvia samankaltaisuuksia, kyse on kahdesta selvästi erillisestä julkisoikeudellisesta toimielimestä.

63. Unkarin mukaan oikeusasiamiehen nimittäminen tähän uuteen tehtävään olisi ollut perusteetonta ja käsittämätöntä, kun otetaan huomioon hänen lukuisat julkiset lausuntonsa, joissa hän on ilmoittanut, että hän on perustavanlaatuisella tavalla eri mieltä uudesta toimielinmallista ja ettei hän aio hyväksyä tällaista nimitystä.

2. Arviointi

a) Periaatteet

64. Aluksi on täsmennettävä, ettei komissio mitenkään kiistä sitä, että Unkarilla on oikeus muuttaa tietosuoja valvovan viranomaisensa toimielinmallia siirtymällä yhden henkilön johdossa olevasta rakenteesta kollegiaaliseen elimeen. Komissio katsoo kuitenkin, ettei Unkari ole näitä valintoja tehdessään noudattanut velvollisuuttaan kunnioittaa valvontaviranomaisen itsenäisyyttä viranomaisen toimikauden umpeutumiseen saakka.

65. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan vaatimus siitä, että itsenäinen viranomainen valvoo henkilötietojen suojaa, on keskeinen tekijä yksilöiden suojelussa henkilötietojen käsittelyssä,²⁴ ja se perustuu paitsi direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan myös unionin primaarioikeuteen, erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohtaan ja SEUT 16 artiklan 2 kohtaan.²⁵ Direktiivin 28 artiklassa tarkoitetut valvontaviranomaiset ovat nimittäin perusoikeuksien ja -vapauksien vartijoita henkilötietojen käsittelyssä.²⁶

66. Unionin tuomioistuin on edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Saksa 9.3.2010 antamassaan tuomiossa ja edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Itävalta antamassaan tuomiossa tulkinnut direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa olevaa ilmaisua "[täysin] itsenäisesti" itsenäisesti²⁷ ja laajasti.²⁸ Se on tukeutunut tässä tulkinnassa yhtäältä 28 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan sanamuotoon toteamalla, että itsenäisyyden käsitettä on vahvistettu adverbilla "[täysin]", ja toisaalta kyseisten viranomaisten itsenäisyyden takaamista koskevaan tavoitteeseen, jolla pyritään varmistamaan yksilöiden suojelua henkilötietojen käsittelyssä koskevien säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnan tehokkuus ja luotettavuus.²⁹

67. Unionin tuomioistuin on tähdentänyt, ettei tätä taetta ole otettu käyttöön sen vuoksi, että itse näille viranomaisille tai niiden toimihenkilöille annettaisiin erityinen asema, vaan sen vuoksi, että niille henkilöille ja elimille, joita niiden päätökset koskevat, annettavaa suojaa vahvistettaisiin.³⁰ Tästä seuraa, että valvontaviranomaisten on tehtäviään hoitaessaan toimittava objektiivisesti ja puolueettomasti ja oltava suojassa kaikelta – sekä suoralta että välilliseltä – ulkopuoliselta vaikuttamiselta, joka voi ohjata niiden päätöksiä.³¹

68. Pelkkä tällaisen vaikuttamisen riski merkitsee direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan rikkomista.³²

24 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 9.3.2010, 23 kohta ja em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 37 kohta.

25 — Em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 36 kohta.

26 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 9.3.2010, 23 kohta.

27 — Em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 40 kohta.

28 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 9.3.2010, 51 kohta.

29 — Ibid., tuomion 18–25 kohta.

30 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 9.3.2010, 25 kohta.

31 — Ibid., tuomion 19, 25, 30 ja 50 kohta ja em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 41 ja 43 kohta.

32 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 9.3.2010, 36 kohta.

69. Edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Itävalta annetusta tuomiosta ilmenee tältä osin selvästi, että mikään toimenpide, joka voi johtaa siihen, että tietosuojaaja valvova viranomaisen eräällä tavalla ”noudattaa ennakoita” jonkun muun tahtoa,³³ ei täytä vaatimusta ”[täydestä] itsenäisyydestä”, joka jäsenvaltioiden on taattava valvontaviranomaiselleen direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ja unionin primaarioikeuden nojalla.

70. Katson komission tavoin, että vaikka kukin jäsenvaltio saa ottaa käyttöön toimielinjärjestelmän, jota se pitää maalleen parhaiten soveltuvana, ja näin ollen muuttaa järjestelmää myöhemmin, tämä edellyttää, ettei järjestelmän käyttöönotolla tai myöhemmällä muuttamisella loukata direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa asetettua ehdotonta ”[täyden] itsenäisyyden” vaatimusta.

71. Olen komission tavoin sitä mieltä, että viranomaisen itsenäisyys ”edellyttää välttämättä ennalta määrätyn pituista toimikautta,”³⁴ ja sitä, ettei viranomaista voida ennen toimikauden päättymistä erottaa muutoin kuin painavista syistä, jotka liittyvät hänen käyttäytymiseensä tai kykyynsä hoitaa tehtäviään ja joista on ennalta säädetty laissa ja jotka ovat objektiivisesti todennettavissa.

72. On kiistatonta, että toimikauden umpeutumiseen saakka kestävä erottamattomuus ja ”[täyden] itsenäisyyden” vaatimus liittyvät toisiinsa luonteenomaisesti.³⁵ Asiaa analogisesti tarkastellen ei voida katsoa, että tuomarin riippumattomuutta kunnioitetaan, jos hänen tehtävänsä päätetään ennenaikaisesti sen varjolla, että tuomioistuimien, johon hän kuuluu, lakkautetaan ja korvataan toisella tuomioistuimella, vaikka tämä olisi riippumaton.

73. Jopa pelkkä riski siitä, että direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettun viranomaisen toimikausi päätetään ennenaikaisesti, saattaa altistaa hänet sille, että häneen ”vaikuteta[an] tai [häntä] painosteta[an] epäasianmukaisella tavalla”,³⁶ ja johtaa siihen, että hän eräällä tavalla ”noudattaa ennakoita” jonkun muun tahtoa.

74. Tästä seuraa, että vaikka jäsenvaltioilla on harkintavaltaa niiden päättäessä direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa säädetyn viranomaisen toimielinrakenteesta,³⁷ on kiistatonta, että unionin oikeudessa asetettu ”[täyden] itsenäisyyden” vaatimus edellyttää sellaisten erityisten ja yksityiskohtaisten sääntöjen olemassaoloa ja noudattamista, joiden perusteella voidaan viranomaisen nimittämisen, toimikauden keston sekä erottamisen mahdollisten perusteiden osalta sulkea pois kaikki perustellut epäilyt siitä, onko kyseinen viranomainen kaiken sellaisen – sekä suoran että välillisen – ulkopuolisen vaikuttamisen ulottumattomissa, joka saattaa ohjata hänen päätöksiään.³⁸

33 — Em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 51 kohta. Unionin tuomioistuin on em. asiassa komissio v. Saksa 9.3.2010 antamassaan tuomiossa todennut, että ”pelkästään riski siitä, että valtion valvovat viranomaiset voivat vaikuttaa poliittisesti valvontaviranomaisten päätöksiin, riittää estämään sen, että viimeksi mainitut voisivat suorittaa tehtävänsä itsenäisesti. Yhtäältä on niin, että kuten komissio toteaa, ne saattavat ikään kuin ennakkoiden noudattaa valtion valvovien viranomaisten päätöskäytäntöä. Toisaalta valvontaviranomaisten rooli yksityisyyden suojan vartijoina edellyttää, että niiden päätökset – ja siis ne itse – ovat kaiken puolueellisuutta koskevan epäilyn yläpuolella” (36 kohta).

34 — Ks. komission kanteen 66 kohta.

35 — Ks. analogisesti asia C-17/98, Emesa Sugar, määräys 4.2.2000 (Kok., s. I-665, 11 kohta).

36 — Ks. analogisesti asia C-53/03, Syfait ym., tuomio 31.5.2005 (Kok., s. I-4609, 31 kohta).

37 — Ks. vastaavasti em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 58 kohta. Unionin tuomioistuin on tässä katsonut, että ”jäsenvaltiot eivät ole velvollisia saattamaan osaksi kansallisia lainsäädäntöjään asetuksen N:o 45/2001 V luvun [jonka otsikko on Riippumaton valvontaviranomainen: Euroopan tietosuojavaltuutettu] säännösten kanssa analogisia säännöksiä kyseisten jäsenvaltioiden valvontaviranomaisen tai -viranomaisten täyden itsenäisyyden takaamiseksi, ja ne voivat näin ollen säätää, että budjettioikeudelliselta kannalta valvontaviranomainen kuuluu tietyn ministeriön alaisuuteen. Tarpeellisten henkilöstövoimavarojen ja aineellisten voimavarojen antaminen tällaisen viranomaisen käyttöön ei saa kuitenkaan estää sitä hoitamasta tehtäviään direktiivin 95/46 28 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettulla tavalla ’itsenäisesti’”.

38 — Ks. vastaavasti asia C-506/04, Wilson, tuomio 19.9.2006 (Kok., s. I-8613, 51 ja 53 kohta) ja asia C-517/09, RTL Belgium, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-14093, 39 kohta), jotka koskevat vaatimusta riippumattomuudesta, jota edellytetään, jotta viranomaista voitaisiin pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena. Pitää paikkansa, että unionin tuomioistuin on painottanut, että direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan ilmaisu ”[täysin] itsenäisesti” on tulkittava itsenäisesti erityisesti suhteessa SEUT 267 artiklaan (em. asia komissio v. Itävalta, tuomion 40 kohta). Jollei jokin yksikkö kuitenkaan täytä riippumattomuusvaatimusta, jonka on oikeuskäytännön mukaan täyttyvä, jotta sitä voitaisiin pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena, katson, ettei se varmasti täytä myöskään direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa asetettua ”[täyden] itsenäisyyden” vaatimusta.

b) Periaatteiden soveltaminen käsiteltävään asiaan

75. Unionin tuomioistuimella olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Unkarin lainsäädännössä oli erityisiä ja yksityiskohtaisia säännöksiä oikeusasiamiehen toimikauden ehdoista. Oikeusasiamies nimittäin oli vuoden 1993 lain nro LIX 4 §:n 5 momentin nojalla valittu vuonna 2008 kuudeksi vuodeksi ja hänet voitiin valita kerran uudelleen. Tämän lain 15 §:ssä säänneltiin ja siis rajoitettiin hyvin tiukasti mahdollisuuksia päättää hänen toimikautensa ennenaikaisesti.³⁹

76. Katson komission näyttäneen riittävällä tavalla toteen, että oikeusasiamiehen toimikausi oli päätetty 31.12.2011 noudattamatta vuoden 1993 lain nro LIX 15 §:ää ja että menettelyllisiä takeita, jotka on tällä lailla otettu käyttöön hänen toimikautensa suojelemiseksi, ei ollut noudatettu. Unkari ei myöskään ollut vuonna 2012 voimaan tulleiden toimielimiä koskeneiden muutosten yhteydessä toteuttanut mitään siirtymätoimenpiteitä noudattaakseen toimikauden ehtoja ja siten kunnioittaakseen oikeusasiamiehen itsenäisyyttä.

77. Unkari korostaa, että perustuslainsäätäjät oli päättänyt 1.1.2012 voimaan tulleella uudella lainsäädännöllä käyttöön otetusta ”mallin muutoksesta”, ja että tietosuojaviraston presidentti ja oikeusasiamies ovat kaksi selvästi erillistä julkista tehtävää, joiden ei ole tarkoitus liittyä toisiinsa siten, että sama henkilö hoitaa molempia.

78. Nämä perustelut eivät vakuuta minua.

79. Katson, että komissio on näyttänyt riittävällä tavalla toteen, että vaikka tietosuojavirastolla on eri oikeudellinen asema kuin oikeusasiamiehellä ja vaikka se toimii eri yksityiskohtaisten sääntöjen mukaan kuin oikeusasiamies, tietosuojavirasto on oikeusasiamiehen seuraaja valvontaviranomaiselle direktiivin 28 artiklan perusteella osoitettujen tehtävien hoidossa. Unkari on nimittäin perustanut sekä oikeusasiamiehen viran että tietosuojaviraston täyttääkseen tässä säännöksessä asetetun velvollisuuden säätää siitä, että kyseisen jäsenvaltion tämän direktiivin mukaisesti toteuttamia toimenpiteitä valvoo sen alueella julkinen viranomainen. Kun asiaa tarkastellaan tämän säännöksen nojalla harjoitetun toiminnan kannalta, on todettava, että nämä kaksi toimielintä ovat siis identtisiä. Toimielinten välinen jatkuvuus on lisäksi taattu uuden tietosuojalain 75 §:n 1 ja 2 momentilla, joissa säädetään, että tietosuojavirasto hallinnoi asioita, joiden käsittelyn oikeusasiamies on aloittanut ennen 1.1.2012, ja käsittelee tietoja, joita oikeusasiamies on käsitellyt ennen tätä ajankohtaa.

80. Siitä, että toimielimiä koskevasta muutoksesta päätti perustuslainsäätäjät, on todettava, että unionin tuomioistuimella olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee ensinnäkin, että tietosuojavirasto perustettiin valtiosääntöä täydentävällä lailla eli uudella tietosuojalaille eikä perustuslailla.⁴⁰ On lisäksi todettava, että vaikka toimielimiä koskevat muutokset olisi tehty perustuslailla, niillä ei saa vaarantaa ”[täyden] itsenäisyyden” takaamista koskevan, unionin oikeudessa asetetun ylemmänasteisen velvollisuuden tehokasta vaikutusta, koska unionin oikeuden ensisijaisuus on voimassa siitä riippumatta, minkätasoinen kyseinen kansallinen oikeussääntö on. Muutokset eivät voi siten tehdä tietosuojaa valvovan viranomaisen toimikauden ennenaikaista päättämistä perustelluksi. Kuten komissio ja Euroopan tietosuojavaltuutettu ovat todenneet, jos näin olisi, viranomainen – vaikkapa ylemmän tasoinen viranomainen, oli se sitten lainsäädäntöelin tai perustuslakia säätävä elin – pystyisi

39 — Tämän säännöksen mukaan oikeusasiamiehen toimikausi päättyi seuraavissa konkreettisissa tapauksissa: toimikauden umpeutuminen; oikeusasiamiehen kuolema; eroaminen, joka on tehtävä kirjallisesti Unkarin parlamentin puhemiehelle; Unkarin parlamentin päätös, jossa todetaan eturistiriitä; siirtäminen eläkkeelle, jos oikeusasiamies on yli 90 päivän ajan kykenemätön hoitamaan virkaansa liittyviä tehtäviä syistä, jotka eivät johdu hänestä itsestään, ja erottaminen, jos oikeusasiamies yli 90 päivän ajan ei hoida tehtäviään hänestä johtuvista syistä, jos hän tahallaan laiminlyö velvollisuutensa esittää omaisuusselvitys, jos hän omaisuusselvityksessään esittää tahallaan vääriä olennaisia tietoja tai tosiseikkoja tai jos hän on tehnyt rikoksen, joka on todettu lainvoimaisessa tuomiossa.

40 — Perustuslain VI §:n 3 momentissa nimittäin säädetään, että ”valtiosääntöä täydentävällä lailla perustettu itsenäinen viranomainen valvoo henkilötietojen suojaamista ja yleisesti merkittävien tietojen saamista koskevien oikeuksien kunnioittamista”.

kohdistamaan tietosuojaa valvovaan viranomaiseen ulkopuolista ja aiheetonta vaikuttamista pelkästään uhkaamalla joko nimenomaisesti tai implisiittisesti, että tällaisia muutoksia tehdään ja direktiivin 28 artiklan 1 kohdassa säädetyn valvontaviranomaisen toimikausi päätetään ennenaikaisesti, mikä saattaisi johtaa eräänlaiseen ”ennakolta noudattamiseen”.⁴¹

81. Katson lopuksi, ettei Unkarin toteamuksella, jonka mukaan oikeusasiamiestä ei voitu nimittää tietosuojaviraston presidentiksi niiden julkisten lausuntojen vuoksi, joissa hän oli tuonut esiin aikomuksensa olla hyväksymättä tällaista nimitystä, ole merkitystä. Vaikkei tällaisilla lehdistössä julkaistuilla lausunnoilla ole mitään oikeudellista arvoa direktiivin 28 artiklassa ja vuoden 1993 lain nro LIX 15 §:ssä⁴² asetettuihin tiukkoihin vaatimuksiin nähden, Unkari ei ole väittänyt, että kyseistä virkaa olisi virallisesti tarjottu oikeusasiamiehelle. Unkarin perusteltuun lausuntoon 30.3.2012 antamasta vastauksesta havaitaan lisäksi, että oikeusasiamies Jóri on nimenomaisesti ilmoittanut olevansa eri mieltä uudesta tietosuojalaista ja todennut lisäksi, ettei hän olisi hyväksynyt nimitystään tietosuojaviraston presidentiksi, jos hänelle olisi ehdotettu sitä, koska hän katsoi erityisesti, ettei tietosuojaviraston perustamisella noudatettu direktiivissä säädettyä itsenäisyysvaatimusta. Komissio on oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä toistanut nämä moitteet, joista erään – oikeusasiamiehen toimikauden ennenaikaista päättämistä koskevaa moitetta lukuun ottamatta – Unkari on lopulta ottanut huomioon lainsäädäntöön tehdyissä muutoksissa.⁴³ On lisäksi todettava, ettei oikeusasiamiestä voida missään tapauksessa arvostella virallisista huomautuksista, joita hän esitti 10. ja 22.6.2011⁴⁴ uutta lakia koskevasta ehdotuksesta ja joissa hän totesi, että siirtymäsäännösten puuttumisella loukataan hänen itsenäisyyttään, ja jotka hän oli siis esittänyt hoitaessaan virkaansa direktiivin 28 artiklan nojalla perustettuna valvontaviranomaisena, eikä näitä huomautuksia voitu pitää eropyynnön esittämisenä.

82. Katson näin ollen, ettei Unkari ole noudattanut direktiivin mukaisia velvoitteitaan, koska se on päättänyt tietosuojaa valvovan viranomaisen toimikauden ennenaikaisesti.

83. Totean lisäksi, että unionin tuomioistuimen tuomio, jossa todetaan, ettei jäsenyysvelvoitteita ole tässä asiassa noudatettu, olisi erittäin merkittävä paitsi direktiivin 28 artiklan 1 kohdan nojalla perustetuille viranomaisille myös kaikille muille unionin oikeuden nojalla perustetuille itsenäisille viranomaisille. Taatessaan, ettei näitä itsenäisiä viranomaisia voida ennen toimikauden ennalta määrättyä päättymisajankohtaa erottaa muutoin kuin painavista syistä, joista on ennalta säädetty laissa ja jotka ovat objektiivisesti todennettavissa, tämä tuomio pienentäisi huomattavasti haitallista riskiä, että viranomaiset ”noudattavat ennakolta” ulkopuolisten – julkisten tai yksityisten – toimijoiden tahtoa. Tällainen tuomio torjuisi ”Damokleen miekan”, joka muodostuu siitä lamauttavasta riskistä, että viranomaisen toimikausi päätetään ennenaikaisesti.

VI Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamisen ajalliset vaikutukset

84. Unkari on vaatinut, että jos unionin tuomioistuin hyväksyy komission kanteen, tuomion vaikutuksia rajoitetaan ajallisesti,⁴⁵ jottei sillä vaikuteta tietosuojaviraston tämänhetkisen presidentin toimikauteen. Unkari väittää, että oikeusvarmuuden periaatteesta johtuvat seuraukset estävät samaten, että jo lopullisesti ratkaistut asiat voitaisiin kyseenalaistaa.

41 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 69 kohta.

42 — Vuoden 1993 lain nro LIX 15 §:n mukaan oikeusasiamiehen eroamisesta olisi pitänyt ilmoittaa parlamentin puhemiehelle kirjallisesti. Unionin tuomioistuimella olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, ettei Jóri ole eronnut oikeusasiamiehen tehtävästään tämän säännöksen mukaisesti.

43 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 15–18 kohta.

44 — Ks. komission kanteen 77 kohta.

45 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 28 kohta.

85. On ”todettava, että [unionin] tuomioistuin voi vain poikkeustapauksissa, [unionin] oikeusjärjestykseen erottamattomasti kuuluvaa yleistä oikeusvarmuuden periaatetta soveltaen, ryhtyä rajoittamaan kaikkien asianomaisten henkilöiden mahdollisuutta vedota sen tulkitsemaan oikeussääntöön vilpittömässä mielessä perustettujen oikeussuhteiden pätevyyden kyseenalaistamiseksi”.⁴⁶ Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että ennakkoratkaisupyyntöön annetusta tuomiosta jäsenvaltiolle mahdollisesti aiheutuvat taloudelliset seuraukset eivät sellaisenaan oikeuta rajoittamaan tämän tuomion ajallisia vaikutuksia.⁴⁷

86. On nimittäin todettava, että ”[unionin] tuomioistuin on tullut tällaiseen tulokseen vain hyvin täsmällisesti määritetyissä olosuhteissa, kun oli vaarana aiheutua vakavia taloudellisia seurauksia, mikä johtui erityisesti lukuisista vilpittömässä mielessä tehdyistä oikeussuhteista, jotka perustuivat pätevänä ja voimassaolevana pidettyyn säännöstöön, ja kun oli ilmeistä, että objektiivinen ja huomattava epäselvyys unionin säännösten oikeusvaikutuksista oli kannustanut yksityishenkilöitä ja kansallisia viranomaisia [unionin] säännösten vastaiseen toimintaan; tätä epävarmuutta oli myös lisännyt muiden jäsenvaltioiden ja komission toiminta”.⁴⁸

87. ”Vaikka oletettaisiin, että [SEUT 258] artiklan perusteella annetuilla tuomioilla on samat vaikutukset kuin [SEUT 267] artiklan perusteella annetuilla tuomioilla ja että oikeusvarmuutta koskevien seikkojen johdosta kyseisten tuomioiden ajallisten vaikutusten rajoittaminen saattaisi näin ollen poikkeuksellisesti olla tarpeen”,⁴⁹ katson, että Unkarin vaatimus – jos oletetaan, että se on muotoiltu oikein – on hylättävä.

88. Unkari ei nimittäin ole millään tavalla näyttänyt toteen vakavien taloudellisten vaikeuksien riskin olemassaoloa eikä sitä, että direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan oikeusvaikutuksista olisi tietosuojaviraston perustamista koskevan lain säätämisajankohtana ollut objektiivista ja huomattavaa epäselvyyttä.

89. Unionin tuomioistuin nimittäin oli tuolloin jo tulkinnut direktiivin 28 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan sisältyvää ilmaisua ”[täysin] itsenäisesti”.⁵⁰ Unionin oikeutta ei siis voitu järkevästi ajatellen tulkita siten, että siinä sallittiin Unkarin päättää oikeusasiamiehen toimikausi ennenaikaisesti.⁵¹

VII Oikeudenkäyntikulut

90. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Unkari on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska Unkari käsitykseni mukaan häviää asian, katson, että Unkari on veloitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Työjärjestyksen 140 artiklan mukaan Euroopan tietosuojavaltuutettu vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

46 — Ks. mm. asia C-104/98, Buchner ym., tuomio 23.5.2000 (Kok., s. I-3625, 39 kohta).

47 — Ibid., tuomion 41 kohta.

48 — Yhdistetyt asiat C-367/93-C-377/93, Roders ym., tuomio 11.8.1995 (Kok., s. I-2229, 43 kohta). Ks. myös asia C-359/97, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 12.9.2000 (Kok., s. I-6355, 91 kohta) ja asia C-284/05, komissio v. Suomi, tuomio 15.12.2009 (Kok., s. I-11705, 57 kohta).

49 — Asia C-475/07, komissio v. Puola, tuomio 12.2.2009 (Kok., s. I-19*, 61 kohta). Ks. myös asia C-178/05, komissio v. Kreikka, tuomio 7.6.2007 (Kok., s. I-4185, 67 kohta); asia C-559/07, komissio v. Kreikka, tuomio 26.3.2009 (Kok., s. I-47*, 78 kohta) ja em. asia komissio v. Suomi, tuomion 58 kohta.

50 — Em. asia komissio v. Saksa, tuomio 9.3.2010 ja em. asia komissio v. Itävalta.

51 — Ks. vastaavasti yhdistetyt asiat C-197/94 ja C-252/94, Bautiaa ja Société française maritime, tuomio 13.2.1996 (Kok., s. I-505, 50 kohta).

VIII Ratkaisuehdotus

91. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- toteaa, että Unkari ei ole noudattanut yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY 28 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on päättänyt tietosuojaa valvovan viranomaisen toimikauden enneaikaisesti,
- velvoittaa Unkarin vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan komission oikeudenkäyntikulut ja
- velvoittaa Euroopan tietosuojavaltuutetun vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.