



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

8. travnja 2014.*

„Povreda obveze države članice – Direktiva 95/46/EZ – Zaštita pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i slobodan protok takvih podataka – Članak 28. stavak 1. – Državna nadzorna tijela – Neovisnost – Nacionalni propis koji prijevremeno okončava mandat nadzornog tijela – Osnivanje novog nadzornog tijela i imenovanje druge osobe na mjesto njegovog predsjednika“

U predmetu C-288/12,

povodom tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a, podnesene 8. lipnja 2012.,

Europska komisija, koju zastupaju K. Talabér-Ritz i B. Martenczuk, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg, u

tužiteljica,

koju podupire:

Europski nadzornik za zaštitu podataka (EDPS), kojeg zastupaju I. Chatelier, A. Buchta i Z. Belényessy kao i H. Kranenborg, u svojstvu agenata,

intervenijent,

protiv

Mađarske, koju zastupa M. Z. Fehér, u svojstvu agenta,

tuženica,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund i J. L. da Cruz Vilaça, predsjednici vijeća, G. Arestis, J. Malenovský, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas (izvjestitelj) i C. Vajda, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Wathelet,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 15. listopada 2013.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. prosinca 2013.,

* Jezik postupka: mađarski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Europska komisija tužbom zahtijeva od Suda da utvrdi da je, okončavši prijevremeno mandat nadzornog tijela za zaštitu osobnih podataka, Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka (SL L 281, str. 31.) (SL, poglavlje 13., svezak 7., str 8.).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 2 Uvodna izjava 62. Direktive 95/46 glasi:

„budući da je osnivanje potpuno neovisnih nadzornih tijela u državama članicama osnovni dio zaštite pojedinaca u vezi obrade osobnih podataka“.

- 3 Članak 28. Direktive 95/46, naslovljen „Nadzorno tijelo“, u stavicima 1. i 2. određuje:

„1. Svaka država članica osigurava da je jedno ili više javnih tijela na njenom području odgovorno za nadzor primjene odredbi koje su donijele države članice u skladu s ovom Direktivom.

Ta tijela u provedbi funkcija koje su im povjerene djeluju potpuno neovisno.

2. Svaka država članica osigurava da se pri izradi zakonodavnih i upravnih akata u vezi zaštite prava i sloboda pojedinaca u odnosu na obradu osobnih podataka savjetuju nadzorna tijela.“

- 4 Uredba (EZ) br. 45/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2000. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama i tijelima Zajednice i o slobodnom kretanju takvih podataka (SL 2001, L 8, str. 1.) (SL, poglavlje 13., svezak 34., str. 6.) u svom V. poglavlju osniva neovisno nadzorno tijelo pod nazivom Europski nadzornik za zaštitu podataka (EDPS).

- 5 Članak 42. iste uredbe, naslovljen „Imenovanje“, glasi:

„1. Europski parlament i Vijeće sporazumno imenuju Europskog nadzornika za zaštitu podataka na razdoblje od pet godina na temelju popisa koji je Komisija sastavila nakon javnog natječaja za kandidate.

[...]

3. Europski nadzornik za zaštitu podataka može biti ponovo imenovan.

4. Osim u slučaju uobičajene zamjene ili smrti, dužnosti Europskog nadzornika za zaštitu podataka prestaju u slučaju njegovog odstupanja ili obvezatnog umirovljenja u skladu sa stavkom 5.

5. Na zahtjev Europskog parlamenta, Vijeća ili Komisije, Sud može Europskog nadzornika za zaštitu podataka razriješiti dužnosti ili mu oduzeti pravo na mirovinu ili na druge pogodnosti u zamjenu za mirovinu ako više ne ispunjava uvjete neophodne za obavljanje njegovih dužnosti ili ako je kriv za ozbiljne propuste.

[...]“

Mađarsko pravo

- 6 Do 31. prosinca 2011. nadzorno tijelo za zaštitu osobnih podataka iz članka 28. Direktive 95/46 (u daljnjem tekstu: nadzorno tijelo) bilo je uređeno Zakonom br. LXIII iz 1992. o zaštiti osobnih podataka i pristupu podacima od javnog interesa, u izmijenjenoj inačici (u daljnjem tekstu: Zakon iz 1992.). Članak 23. tog zakona glasio je kako slijedi:

„1. Parlament imenuje povjerenika za zaštitu podataka [u daljnjem tekstu: povjerenik] u svrhu zaštite ustavnog prava na zaštitu osobnih podataka i pristup podacima od javnog interesa [...]

2. Na [povjerenika] se primjenjuju – uz iznimke predviđene ovim zakonom – odredbe Zakona o parlamentarnom povjereniku za prava građana.“

- 7 Povjerenikove funkcije bile su propisane člancima 24. i 25. Zakona iz 1992. Navedeni članak 24. posebno je u svojoj točki (a) predviđao da povjerenik „nadzire poštovanje ovog zakona i drugih pravnih normi koje se odnose na obradu osobnih podataka, bilo po pritužbi, bilo po službenoj dužnosti, ako u navedenom predmetu nikakav sudski postupak nije u tijeku“, a u točki (d) predviđao je da povjerenik „podupire jedinstvenu primjenu zakonskih odredbi o obradi osobnih podataka i pristupu podacima od javnog interesa“.
- 8 Budući da Zakon iz 1992. nije sadržavao odredbe koje se odnose na trajanje ili prestanak povjerenikova mandata, na ta pitanja primjenjivale su se odredbe Zakona br. LIX iz 1993. koje se odnose na parlamentarnog povjerenika za prava građana, u inačici koja je bila na snazi do 31. prosinca 2011. (u daljnjem tekstu: Zakon iz 1993.). Članak 4. stavak 5. tog zakona propisivao je da se parlamentarni povjerenik bira na šest godina te da još jedanput može biti ponovno izabran. Članak 15. tog zakona uređivao je prestanak mandata kako slijedi:

„1. Mandat parlamentarnog povjerenika prestaje u slučaju:

- a) isteka njegovog mandata,
- b) njegove smrti,
- c) njegovog odstupanja,
- d) izjave o sukobu interesa,
- e) njegovog obvezatnog umirovljenja,
- f) njegovog obvezatnog odstupanja.

2. Predsjednik parlamenta utvrđuje prestanak mandata parlamentarnog povjerenika u skladu sa stavkom 1. točkama (a) do (c). U vezi s prestankom mandata u slučajevima iz stavka 1. točaka (d) do (f) parlament donosi odluku. Utvrđivanje prestanka mandata zahtijeva većinu od dvije trećine zastupnika.

3. Izjava o odstupanju se mora dati u pisanom obliku predsjedniku parlamenta. Mandat parlamentarnog povjerenika prestaje na dan koji je naznačen u izjavi o odstupanju. Nikakva izjava o prihvatu nije nužna da bi odstupanje bilo valjano.

[...]“

- 9 Stavci 4. do 6. tog članka 15. pobliže određuju slučajeve iz njegovog stavka 1. točaka (d) do (f). Članak 15. stavak 5. Zakona iz 1993. posebno je precizirao da do obvezatnog umirovljenja može doći samo u slučaju da parlamentarni povjerenik ne može preuzeti funkcije koje su vezane uz njegov mandat u razdoblju duljem od 90 dana zbog razloga za koje nije odgovoran. Stavak 6. tog članka sa svoje je strane određivao da se odluka o obvezatnom odstupanju može donijeti ako parlamentarni povjerenik nije preuzeo funkcije u vezi sa svojim mandatom u trajanju duljem od 90 dana zbog razloga za koje je odgovoran, ako je namjerno izbjegavao obvezu prijaviti svoju imovinu, ako je u svojoj prijavi imovine namjerno naveo netočne podatke ili činjenice ili ako je počinio kazneno djelo utvrđeno pravomoćnom presudom.
- 10 Mađarski Temeljni zakon stupio je na snagu 1. siječnja 2012. U skladu s njegovim člankom VI. stavkom 3., „neovisno tijelo uspostavljeno organskim zakonom vodi brigu o pravima u vezi s osobnim podacima i pristupu podacima od javnog interesa“. Točke 3. i 5. završnih odredbi Temelnog zakona propisuju, tim redosljedom, da će parlament odvojeno usvojiti prijelazne odredbe te da će one biti dio Temelnog zakona.
- 11 Članak 16. tih prijelaznih odredbi koje je usvojio parlament propisuje:
- „Stupanjem na snagu ovog Temelnog zakona prestaje mandat [povjerenika] na položaju.“
- 12 Dana 1. siječnja 2012. mađarski propis o nadzornom tijelu također je izmijenjen i stupio je na snagu Zakon br. CXII iz 2011. o informacijskom samoodređenju i slobodi informiranja (u daljnjem tekstu: Zakon iz 2011.), koji svojim člankom 77. točkom (a) prenosi Direktivu 95/46 u mađarski pravni poredak. Taj zakon ukida Zakon iz 1992. i umjesto povjerenika uspostavlja Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (Nacionalno tijelo za zaštitu podataka i slobodu informiranja, u daljnjem tekstu: Nacionalno tijelo).
- 13 Funkcije Nacionalnog tijela definirane su u članku 38. stavcima 2. i 3. Zakona iz 2011. Članak 38. stavak 2. tog zakona određuje da Nacionalno tijelo „ima zadatak nadzirati i podupirati primjenu pravâ na pristup podacima od javnog interesa i zaštitu osobnih podataka“. Članak 38. stavak 3. navedenog zakona posebno precizira da, u okviru funkcija koje su mu povjerene, ono može djelovati po pritužbi ili po službenoj dužnosti.
- 14 Članak 75. stavci 1. i 2. Zakona iz 2011. osigurava kontinuitet između povjerenika s jedne strane i Nacionalnog tijela s druge strane, na način da u biti predviđa da potonje vodi spise koje je otvorio povjerenik na temelju prijedloga podnesenih prije 1. siječnja 2012. te da, počevši od 1. siječnja 2012., obrađuje podatke koje je do toga dana obrađivao povjerenik.
- 15 Članak 38. stavak 5. navedenog zakona propisuje da je „Nacionalno tijelo neovisno te je njegovo djelovanje podvrgnuto samo zakonu, ne može primati nikakve upute u okviru svoje nadležnosti te je u izvršavanju svojih zadaća potpuno samostalno u odnosu na druga tijela, bez da se na njega smije vršiti bilo kakav utjecaj“. Prema toj odredbi, funkcije Nacionalnog tijela mogu se odrediti samo zakonom.
- 16 Članak 40. stavci 1. i 3. Zakona iz 2011. predviđa da Nacionalno tijelo ima predsjednika, kojeg imenuje predsjednik republike na prijedlog premijera, s mandatom u trajanju od devet godina. Članak 45. tog zakona uređuje prestanak mandata predsjednika Nacionalnog tijela. U svojoj inačici koja proizlazi iz Zakona br. XXV iz 2012., koji je na snazi od 7. travnja 2012., taj članak u stavku 1. propisuje:
- „Mandat predsjednika Nacionalnog tijela završava u slučaju:
- a) isteka njegovog mandata,
 - b) njegovog odstupanja,

- c) njegove smrti,
 - d) utvrđenja da nisu ispunjeni uvjeti za njegovo imenovanje ili da je došlo do povrede pravila koja se odnose na prijavu imovine;
 - e) utvrđenja sukoba interesa.“
- 17 Članak 45. stavci 2. do 8. Zakona iz 2011., kako je izmijenjen Zakonom br. XXV iz 2012., pobliže uređuje ove različite slučajeve.
- 18 Članak 74. Zakona iz 2011. propisuje pravila koja se odnose na imenovanje prvog predsjednika Nacionalnog tijela. U skladu s odredbama navedenog zakona:

„Prije 15. studenoga 2011. premijer predlaže predsjedniku republike prvog predsjednika Nacionalnog tijela. Predsjednik republike imenuje prvog predsjednika Nacionalnog tijela s učinkom od 1. siječnja 2012.“

Činjenice

- 19 Gosp. Jóri imenovan je povjerenikom 29. rujna 2008. na temelju Zakona iz 1992. te je istog dana stupio na položaj. Budući da je njegov mandat bio u trajanju od šest godina, trebao je prestati u rujnu 2014. Unatoč tome, završio je 31. prosinca 2011., primjenom članka 16. prijelaznih odredbi Temeljnog zakona. Nacionalno tijelo započelo je s radom 1. siječnja 2012. te je predsjednik republike na prijedlog premijera za predsjednika Nacionalnog tijela imenovao gosp. Péterfalvija, s mandatom u trajanju od devet godina.

Predsudski postupak i postupak pred Sudom

- 20 Dana 17. siječnja 2012. Komisija je Mađarskoj uputila pismo opomene. U tom pismu Komisija je istaknula da je Mađarska povrijedila članak 28. stavke 1. i 2. Direktive 95/46 jer je prijevremeno okončala povjerenikov mandat, jer se nije savjetovala s njime u vezi s nacrtom novog zakona o zaštiti podataka, jer novi zakon propisuje prevelike mogućnosti u vezi s okončanjem mandata predsjednika Nacionalnog tijela i jer u vezi s tim pitanjem dodjeljuje ulogu predsjedniku republike i premijeru.
- 21 Dopisom od 17. veljače 2012. Mađarska je osporila povredu koja joj se pripisuje. Prvo, ta je država članica istaknula da je prijevremeni prestanak povjerenikova mandata rezultat promjene modela mađarskog nadzornog tijela, da povjerenik nije želio da ga se imenuje predsjednikom Nacionalnog tijela te da bi prijevremeno okončanje mandata aktualnog predsjednika Nacionalnog tijela bilo suprotno pravilima koja jamče njegovu neovisnost. Drugo, Mađarska je Komisiji stavila na raspolaganje dokumente koji se odnose na savjetovanje s povjerenikom u vezi s nacrtom novog zakona o zaštiti podataka. Treće, ta je država članica navela da su odredbe koje se odnose na moguće razloge prestanka mandata predsjednika Nacionalnog tijela izmijenjene kako bi ih se uskladilo sa zahtjevima Komisije.
- 22 Dana 7. svibnja 2012. Komisija je Mađarskoj uputila obrazloženo mišljenje u kojem je povukla svoje rezerve u vezi sa savjetovanjem s povjerenikom u pogledu novog zakona o zaštiti podataka. Međutim, Komisija je iznova izrazila svoju zabrinutost, s jedne strane u vezi s prijevremenim prestankom povjerenikova mandata i s druge strane u vezi s mogućim razlozima prestanka mandata predsjednika Nacionalnog tijela te ulogom predsjednika republike i premijera u navedenome. Unatoč tome, u pogledu potonjeg pitanja navela je da, ako Mađarska usvoji najavljene zakonodavne izmjene u roku koji je dan u obrazloženom mišljenju, odnosno mjesec dana od obavijesti, smatrat će se da je ta povreda prestala.

- 23 Mađarska je odgovorila na obrazloženo mišljenje dopisom od 30. svibnja 2012. U njemu je navela da će se zakonodavna izmjena članka 45. Zakona iz 2011. usvojiti u sljedećih nekoliko dana, što je i učinjeno 2. travnja 2012., Zakonom br. XXV iz 2012. koji je stupio na snagu 7. travnja 2012. Međutim, u tom je dopisu Mađarska ostala pri svojem stajalištu u vezi s prijevremenim prestankom povjerenikova mandata, što je dovelo do toga da Komisija podnese ovu tužbu.
- 24 Dopisom od 6. prosinca 2012. Mađarska je na temelju članka 60. stavka 1. Poslovnika Suda zatražila da u predmetu odluči veliko vijeće.
- 25 Rješenjem predsjednika Suda od 8. siječnja 2013. EDPS-u je odobrena intervencija na strani Komisije.

O tužbi

Dopuštenost

Argumentacija stranaka

- 26 Mađarska smatra da je predmetna tužba nedopuštena jer se presuda kojom se utvrđuje povreda obveze ne bi mogla izvršiti. Čak i da Sud utvrdi da je povjerenikova funkcija prestala uz povredu Direktive 95/46, takva bi se nezakonitost mogla ispraviti samo na način da se opozove predsjednik Nacionalnog tijela i da se isti zamijeni prethodnim povjerenikom, a što bi dovelo do ponavljanja navodne povrede. Prema mišljenju Mađarske, Komisija ne može tražiti od Suda donošenje presude u kojoj se utvrđuje povreda obveze koju država članica može izvršiti samo uz povredu prava Unije. Štoviše, prijevremenim okončanjem mandata predsjednika Nacionalnog tijela povrijedilo bi se načelo neovisnosti Nacionalnog tijela predviđeno Temeljnim zakonom.
- 27 Rješenje koje je Komisija predložila u svrhu otklanjanja navodne povrede, ako se utvrdi njezino postojanje, podrazumijeva, štoviše, da su sve radnje koje poduzima postojeći predsjednik Nacionalnog tijela nespojive s pravom Unije jer ih usvaja nadzorno tijelo koje ne udovoljava uvjetima Direktive 95/46, što predstavlja povredu načela pravne sigurnosti. Mađarska u tom pogledu ističe da Zakon iz 2011. ipak udovoljava uvjetima iz Direktive 95/46.
- 28 Komisija smatra da se argumenti Mađarske trebaju odbiti jer predmetna tužba ima predmet te se ništa ne protivi izvršenju presude kojom se utvrđuje predmetna povreda.

Ocjena Suda

- 29 Najprije treba podsjetiti da se prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda postojanje povrede treba utvrditi u odnosu na prevladavajuću situaciju u državi članici na kraju isteka roka koji je određen u obrazloženom mišljenju (presuda Komisija/Portugal, C 20/09, EU:C:2011:214, t. 31. i navedena sudska praksa). U ovom slučaju rok koji je u obrazloženom mišljenju dan Mađarskoj da uskladi svoje postupanje s tim mišljenjem istekao je mjesec dana nakon obavijesti o tom mišljenju, dakle 7. travnja 2012.
- 30 U tom je pogledu Sud već presudio da je tužba zbog povrede obveze nedopuštena ako nakon isteka roka iz obrazloženog mišljenja navodna povreda više ne proizvodi učinke (vidjeti, u tom smislu, presudu Komisija/Španjolska, C 221/04, EU:C:2006:329, t. 25. i 26. kao i presudu Komisija/Portugal, EU:C:2011:214, t. 33.).

- 31 Međutim, u ovom slučaju povreda koju navodi Komisija temelji se na činjenici da povjerenik nije mogao nastaviti obnašati svoj mandat do isteka roka koji je prvotno predviđen te je nesporno da taj rok na dan naznačen u obrazloženom mišljenju još nije istekao. U tim se okolnostima ne može smatrati da navodna povreda više nema učinka na dan isteka roka iz obrazloženog mišljenja.
- 32 Čak i ako se ustanovi da Zakon iz 2011. ispunjava uvjete iz Direktive 95/46, to u ovom smislu ne bi bilo važno jer nema nikakve veze s pitanjem je li navodna povreda nastavila proizvoditi učinke nakon isteka roka iz obrazloženog mišljenja zato što se predmetna tužba odnosi samo na pitanje je li prijevremenim okončanjem povjerenikova mandata Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive 95/46.
- 33 Nadalje, treba podsjetiti da, ako Sud utvrdi da država članica nije ispunila neku obvezu koju ima na temelju Ugovorâ, ta država članica mora u skladu s člankom 260. stavkom 1. UFEU-a poduzeti mjere kojima izvršava presudu Suda jer pitanje koje su mjere potrebne za izvršenje presude kojom se utvrđuje da država članica nije ispunila neku obvezu na temelju Ugovorâ nije predmet presude koja se donosi na temelju članka 258. UFEU-a (vidjeti, u tom smislu, presudu Komisija/Njemačka, C 503/04, EU:C:2007:432, t. 15. i navedenu sudsku praksu).
- 34 Okolnost koju navodi Mađarska, prema kojoj se povreda koja joj se pripisuje, čak i ako bi se utvrdilo njezino postojanje, ne može otkloniti bez povrede Direktive 95/46 ili načela pravne sigurnosti, u svakom se slučaju odnosi na izvršenje presude kojom se utvrđuje povreda obveze te stoga nema utjecaja na dopuštenost ove tužbe.
- 35 Naposljetku, u odgovoru na argument Mađarske prema kojem bi postupanje u skladu s presudom kojom bi se utvrdila navodna povreda moglo dovesti do situacije koja nije u skladu s Temeljnim zakonom, treba ustvrditi da je ustaljena sudska praksa da se države članice ne mogu pozivati na odredbe koje prevladavaju u njihovim unutarnjim pravnim sustavima, čak i ako se radi o odredbama ustavnog ranga, da bi opravdale nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije (vidjeti, osobito, presudu Komisija/Belgija, 102/79, EU:C:1980:120, t. 15. kao i presudu Komisija/Portugal, C 70/06, EU:C:2008:3, t. 21. i 22.).
- 36 Iz tih razmatranja proizlazi da je ova tužba dopuštena.

Meritum

Argumentacija stranaka

- 37 Komisija, koju podupire EDPS, ističe da iz sudske prakse Suda proizlazi da pojam „potpuno neovisno“ iz članka 28. stavka 1. Direktive 95/46 znači potpunu neovisnost u odnosu na svaki izravni ili neizravni utjecaj kojom se osigurava da predmetno nadzorno tijelo može djelovati u potpunosti slobodno, uz zaštitu od bilo kakvih uputa i pritiska, bez izvanjskih utjecaja i bez rizika da bi do takvih utjecaja moglo doći.
- 38 Komisija i EDPS priznaju da Direktiva 95/46 državama članicama dodjeljuje određenu diskreciju u provođenju njezinog članka 28., osobito u dijelu koji se odnosi na izbor institucionalnog modela i točno trajanje mandata neovisnog nadzornog tijela. Slijedom navedenog, države članice u načelu su slobodne izabrati koliko će trajati taj mandat. Kada je, međutim, trajanje tog mandata jednom određeno, države članice moraju ga poštovati i ne mogu okončati mandat prije njegovog isteka, osim zbog važnih i objektivno provjerljivih razloga. Usporedba s člankom 42. Uredbe br. 45/2001 o EDPS-u potvrđuje to tumačenje.

- 39 U ovom predmetu Mađarska nije dokazala da su postojali objektivni razlozi za prijevremeno okončanje povjerenikova mandata. Prvo, reforma nadzornog tijela ne predstavlja prihvatljivo opravdanje, čak i ako je Mađarska ovlaštena promijeniti institucionalni model svojeg nadzornog tijela. Drugo, ta država članica nije dokazala da se povjerenik odrekao prava da nastavi svoj mandat i da je odbio voditi Nacionalno tijelo. Treće, nije važna činjenica da je predmetna mađarska odredba dio Temeljnog zakona i njegovih prijelaznih odredbi ili da Zakon iz 2011. ispunjava ili ne ispunjava uvjete iz Direktive 95/46.
- 40 Mađarska prije svega napominje kako je odluku da se povjerenika zamijeni tijelom koje djeluje kao Nacionalno tijelo i odluku da se u skladu s tim okonča mandat povjerenika usvojilo ustavno tijelo te da se novi propis koji se odnosi na Nacionalno tijelo temelji na Temeljnem zakonu.
- 41 U vezi s meritumom, ta država članica osporava stajalište koje su zauzeli Komisija i EDPS. Navodi da sumnja odnosi li se uvjet neovisnosti iz članka 28. Direktive 95/46 na odluku države članice o obliku ili promjeni oblika nadzornog tijela kada rad i postupak donošenja odluka stvorenog tijela ispunjavaju uvjet neovisnosti kako je predviđen u navedenoj direktivi i kako ga tumači Sud.
- 42 Prema mišljenju Mađarske, iz teksta tog članka 28. i članka 44. Uredbe br. 45/2001 kao i iz sudske prakse Suda proizlazi da se uvjet neovisnosti iz članka 28. stavka 1. Direktive 95/46 odnosi na neovisnost u izvršavanju zadaća koje su povjerene nacionalnim nadzornim tijelima te se, dakle, odnosi na funkcionalnu neovisnost predmetnog Nacionalnog tijela. Mađarska odredba, kako ona prije tako i ona poslije 1. siječnja 2012., u cijelosti udovoljava tom zahtjevu. Iz navedenog članka 28. ne može se zaključiti da je osobi koja je na čelu tog tijela potrebno povjeriti subjektivno pravo da bi ispunjavala svoje funkcije. Dok god se ne utječe na funkcionalnu neovisnost nacionalnog tijela, nije važna promjena do koje dolazi u odnosu na osobu koja mu je na čelu, čak i prije isteka njezinog početnog mandata. Takvo je stajalište u skladu s ovlastima koje su povjerene državama članicama u vezi s određivanjem trajanja mandata nacionalnih nadzornih tijela.
- 43 Budući da Direktiva 95/46 ne propisuje ni strukturu ni organizaciju nacionalnih nadzornih tijela, kao ni trajanje mandata osoba koje ih vode, države članice slobodno određuju njihovu institucionalnu strukturu. Ta sloboda uključuje izbor osobe koja ima ovlasti neovisnog nadzornog tijela u izabranom institucionalnom modelu i odluku o njezinoj zamjeni u slučaju promjene tog modela, uključujući i prijevremeni prestanak „po zakonu“ mandata neovisnog nadzornog tijela koje je na dužnosti.
- 44 Jedina granica postavljena državama članicama člankom 28. Direktive 95/46 jest da zajamče da nacionalna nadzorna tijela mogu kontinuirano i potpuno neovisno ispunjavati svoje zadaće tijekom svojeg mandata, koji utvrđuju države članice. Tako je i u ovom slučaju.
- 45 Izmjena institucionalnog sustava zaštite podataka stoga predstavlja objektivni razlog za prijevremeni prestanak povjerenikova mandata. Uzimajući u obzir činjenicu da se Temeljnim zakonom i njegovim prijelaznim odredbama uređuje taj novi sustav kao i prestanak povjerenikova mandata, ni stari ni novi propis u tom pogledu nije mogao sadržavati različite odredbe. Uzevši u obzir institucionalne izmjene koje je uveo novi propis, nije opravdano očekivati da povjerenik automatski preuzima funkciju predsjednika Nacionalnog tijela. Štoviše, povjerenik je izrazio neslaganje u vezi s novim institucionalnim modelom kao i namjeru da ne prihvati takvo imenovanje.
- 46 Kad bi se prihvatio Komisijin argument, Direktivu 95/46 trebalo bi tumačiti na način da se njome isključuje mogućnost da se osobu koja je na čelu neovisnog nadzornog tijela može ponovno imenovati odnosno da ta osoba može obavljati neku drugu izbornu javnu funkciju. Doista, iz navedenog proizlazi kako bi nada da bi mogao biti ponovno imenovan ili da bi mogao izvršavati neku drugu funkciju mogla potaknuti predsjednika neovisnog nadzornog tijela da se, u interesu svoje buduće karijere, ponaša u skladu sa stvarnim ili pretpostavljenim očekivanjima političke vlasti.

Ocjena Suda

- 47 Najprije je potrebno podsjetiti da članak 28. stavak 1. drugi podstavak Direktive 95/46 obvezuje države članice da osnuju jedno ili više nacionalnih nadzornih tijela koja potpuno neovisno obavljaju funkcije koje su im povjerene. Zahtjev da neovisno tijelo nadzire poštovanje pravila Unije o zaštiti fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka također proizlazi iz primarnog prava Unije, osobito iz članka 8. stavka 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i članka 16. stavka 2. UFEU-a.
- 48 Uspostava neovisnih nadzornih nacionalnih tijela u državama članicama stoga čini bitan dio poštovanja zaštite fizičkih osoba u vezi s obradom osobnih podataka (presuda Komisija/Njemačka, C-518/07, EU:C:2010:125, t. 23. i presuda Komisija/Austrija, C-614/10, EU:C:2012:631, t. 37.), kako se, među ostalim, navodi u uvodnoj izjavi 62. Direktive 95/46.
- 49 Treba podsjetiti da je u Mađarskoj Zakon iz 1992. predviđao da povjerenik, kojemu je povjeren mandat u trajanju od šest godina, koji se može još jednom obnoviti, predstavlja nadzorno tijelo za zaštitu osobnih podataka u smislu Direktive 95/46, a što Mađarska nije osporila.
- 50 Da bi se ocijenila osnovanost ove tužbe, treba ispitati podrazumijeva li, kako navodi Komisija, zahtjev iz članka 28. stavka 1. drugog podstavka Direktive 95/46 da svako nadzorno tijelo izvršava funkcije koje su mu povjerene potpuno neovisno, obvezu za državu članicu o kojoj se radi da poštuje trajanje mandata takvog nacionalnog tijela do isteka roka koji je prvotno predviđen.
- 51 Sud je već presudio da članak 28. stavak 1. drugi podstavak Direktive 95/46 treba tumačiti na način da nacionalna nadzorna tijela nadležna za nadzor nad obradom osobnih podataka trebaju biti neovisna, što im omogućuje ispunjavanje njihovih zadataka bez izvanjskog utjecaja. Ta neovisnost, među ostalim, isključuje svaki nalog te bilo kakav drugi izvanjski utjecaj u bilo kojem obliku, bilo izravan ili neizravan, koji bi mogao utjecati na njihove odluke i koji bi također mogao dovesti u pitanje izvršavanje zadatka nacionalnih tijela koji se sastoji u uspostavi pravilne ravnoteže između prava na privatni život i slobodnog kretanja osobnih podataka (vidjeti, u tom smislu, gore navedenu presudu Komisija/Njemačka, EU:C:2010:125, t. 30. kao i presudu Komisija/Austrija, EU:C:2012:631, t. 41. i 43.).
- 52 Funkcionalna neovisnost nadzornih tijela, u smislu da njihovi članovi u izvršavanju svojih funkcija nisu vezani ni za kakve upute, također je nužan uvjet da bi navedena tijela mogla zadovoljiti uvjet neovisnosti u smislu članka 28. stavka 1. drugog podstavka Direktive 95/46, ali, suprotno onome što navodi Mađarska, takva funkcionalna neovisnost nije sama po sebi dovoljna da bi sačuvala nacionalna nadzorna tijela od svakog izvanjskog utjecaja (presuda Komisija/Austrija, EU:C:2012:631, t. 42.).
- 53 U tom pogledu Sud je već presudio da je sam rizik da nacionalna tijela za javnu kontrolu mogu izvršiti politički utjecaj na odluke nacionalnih nadzornih tijela dovoljan da spriječi navedena tijela u neovisnom izvršavanju zadataka. Doista, s jedne strane, iz navedenog bi mogla proizići „prethodna poslušnost“ tih nacionalnih tijela s obzirom na praksu u odlučivanju tijela za javnu kontrolu države. S druge strane, uzimajući u obzir ulogu zaštitnikâ prava na privatni život koju preuzimaju nacionalna nadzorna tijela, članak 28. stavak 1. drugi podstavak Direktive 95/46 zahtijeva da njihove odluke te stoga i ona sama budu izvan bilo kakve sumnje u pristranost (presuda Komisija/Njemačka, EU:C:2010:125, t. 36. i presuda Komisija/Austrija, EU:C:2012:631, t. 52.).
- 54 Međutim, kad bi svaka država članica mogla okončati mandat nadzornog tijela prije isteka roka koji je za to prvotno predviđen, bez poštovanja pravila i jamstava koja su unaprijed utvrđena u tu svrhu primjenjivim propisom, prijetnja takvog prijevremenog prestanka koja bi postojala za to nacionalno tijelo tijekom izvršavanja njegovog mandata mogla bi dovesti do određenog oblika poslušnosti tog tijela političkoj vlasti koja bi bila nespojiva s navedenim zahtjevom neovisnosti (vidjeti, u tom smislu, presudu Komisija/Austrija, EU:C:2012:631, t. 51.). To je točno čak i kad je prijevremeni prestanak mandata rezultat preustroja ili promjene modela, koji se treba organizirati na način da se poštuju uvjeti neovisnosti propisani primjenjivim pravilima.

- 55 Štoviše, u takvim se okolnostima ne može smatrati da nadzorno tijelo funkcionira na način koji stavlja izvan svake sumnje njegovu nepristranost. Zahtjev neovisnosti iz članka 28. stavka 1. drugog podstavka Direktive 95/46 stoga se mora tumačiti na način da uključuje obvezu poštovanja trajanja mandata nadzornih tijela do isteka njihovog roka i da se taj mandat okončava prijevremeno samo u skladu s pravilima i jamstvima iz primjenjivog propisa.
- 56 Pravila koja se primjenjuju na istek mandata EDPS-a odražavaju ovo tumačenje. Doista, iz poglavlja V. Uredbe br. 45/2001 i osobito njezinog članka 42. stavaka 4. i 5., koji strogo propisuju okolnosti u kojima mandat EDPS-a može prijevremeno prestati, proizlazi da je poštovanje mandata EDPS-a do isteka njegovog trajanja, osim na temelju razloga koji su ozbiljne prirode i koji su objektivno provjerljivi, primarni uvjet njegove neovisnosti.
- 57 U predmetnom slučaju članak 15. stavak 1. Zakona iz 1993., koji se primjenjuje na povjerenika na temelju članka 23. stavka 2. Zakona iz 1992., propisuje da povjerenikov mandat može prestati samo njegovim istekom, povjerenikovom smrću, njegovim odstupanjem, izjavom o sukobu interesa, obvezatnim umirovljenjem povjerenika ili obvezatnim odstupanjem povjerenika. Ova tri posljednja slučaja zahtijevaju odluku parlamenta usvojenu većinom od dvije trećine članova. Osim toga, i obvezatno umirovljenje i obvezatno odstupanje mogu nastupiti samo u ograničenom broju slučajeva koji su pobliže određeni u stavcima 5. i 6. istog članka 15.
- 58 Stoga je nesporno da povjerenikov mandat nije prestao primjenom jedne od tih odredbi i, osobito, da nije službeno odstupio.
- 59 Iz navedenog slijedi da je Mađarska okončala povjerenikov mandat ne poštujući jamstva propisana zakonom kako bi se zaštitio njegov mandat, ugrožavajući pritom njegovu neovisnost u smislu članka 28. stavka 1. drugog podstavka Direktive 95/46. Činjenica da taj prijevremeni prestanak mandata proizlazi iz promjene institucionalnog okvira nije razlog koji bi bio usklađen s neovisnošću nacionalnih nadzornih tijela koja je propisana tom odredbom, kako je također navedeno u točki 54. ove presude.
- 60 Države članice nesumnjivo su slobodne usvojiti i prilagoditi institucionalni model za koji procjenjuju da je najprikladniji za njihova nadzorna tijela. Međutim, trebaju paziti da u tim granicama ne povrijede neovisnost nadzornog tijela iz članka 28. stavka 1. drugog podstavka Direktive 95/46, što podrazumijeva obvezu poštovanja trajanja njegovog mandata, u skladu s onim što je navedeno u točki 54. ove presude.
- 61 Osim toga, čak i ako se, kako navodi Mađarska, povjerenik i nacionalno tijelo u bitnome razlikuju u svojoj organizaciji i strukturi, ta dva tijela u biti imaju iste funkcije, odnosno one koje su povjerenice nacionalnim nadzornim tijelima na temelju Direktive 95/46, kako proizlazi iz zadaća koje su svakom od njih povjerene i kontinuiteta između navedenih u vođenju spisa, koji je osiguran člankom 75. stavcima 1. i 2. Zakona iz 2011. Sama promjena institucionalnog modela ne može stoga objektivno opravdati okončanje mandata osobe koja je bila zadužena za funkcije povjerenika, a da se ne predvide prijelazne mjere koje osiguravaju poštovanje trajanja njegovog mandata.
- 62 S obzirom na sva prethodna razmatranja, treba ustvrditi da je, okončavši prijevremeno mandat neovisnog nadzornog tijela za zaštitu osobnih podataka, Mađarska povrijedila obveze koje ima na temelju Direktive 95/46.

Vremensko ograničenje učinaka predmetne presude

- 63 Mađarska traži od Suda da vremenski ograniči učinke svoje presude na način da odluči da utvrđena povreda ne utječe na mandat predsjednika Nacionalnog tijela. U prilog svojem zahtjevu ta se država članica poziva na sukladnost Zakona iz 2011. s Direktivom 95/46 kao i na činjenicu da je pitanje postavljeno u ovom predmetu po svojoj prirodi novo. Komisija, s druge strane, traži da se taj zahtjev odbije.
- 64 U tom pogledu, čak i kad bi presude koje se donose na temelju članka 258. UFEU-a imale iste učinke kao i one koje se donose na temelju članka 267. UFEU-a i kad bi stoga razmatranja u vezi s pravnom sigurnošću mogla biti potrebna, iznimno, da bi se ograničili njihovi vremenski učinci, ako su ispunjeni uvjeti koji su uspostavljeni sudskom praksom Suda na temelju članka 267. UFEU-a (vidjeti, osobito, presudu Komisija/Grčka, C 178/05, EU:C:2007:317, t. 67. i navedenu sudsku praksu kao i presudu Komisija/Irska, C 82/10, EU:C:2011:621, t. 63. i navedenu sudsku praksu), treba ustvrditi da u ovom slučaju Mađarska nije dokazala da su ti uvjeti ispunjeni. Osobito u vezi s povredom obveze koja je utvrđena u točki 62. ove presude, pojam „potpuno neovisno“ iz članka 28. stavka 1. drugog podstavka Direktive 95/46 jasan je sam po sebi i, u svakom slučaju, Sud ga je već rastumačio u svojoj gore navedenoj presudi Komisija/Njemačka, EU:C:2010:125, više od godinu dana prije navedene povrede. Nastavno na tu presudu, pravo Unije ne može se razumno tumačiti na način da se njime ovlašćuje Mađarsku da prijevremeno okonča povjerenikov mandat.
- 65 Posljedično, treba odbiti zahtjev Mađarske kojim se traži vremensko ograničenje učinaka ove presude.

Troškovi

- 66 Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika, stranka koja izgubi dužna je snositi troškove, ako je postavljen takav zahtjev. Budući da je Komisija postavila zahtjev da se Mađarskoj naloži snošenje troškova i da ona nije uspjela u postupku, Mađarskoj se nalaže snošenje troškova.
- 67 U skladu s člankom 140. stavkom 3. istog Poslovnika, Sud može odlučiti da intervenijent različit od subjekata iz stavaka 1. i 2. navedenog članka 140. snosi vlastite troškove. Dakle, Sud je odlučio da će EDPS, intervenijent u sporu, snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

- 1. Okončavši prijevremeno mandat neovisnog nadzornog tijela za zaštitu osobnih podataka Mađarska je povrijedila obveze koje ima na temelju navedenih odredbi Direktive 95/46/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 1995. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom protoku takvih podataka.**
- 2. Mađarskoj se nalaže snošenje troškova.**
- 3. Europski nadzornik za zaštitu podataka (EDPS) snosi vlastite troškove.**

Potpisi