



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

8 de abril de 2014 *

«Incumprimento de Estado — Diretiva 95/46/CE — Proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados — Artigo 28.º, n.º 1 — Autoridades nacionais de fiscalização — Independência — Legislação nacional que faz cessar antecipadamente o mandato da autoridade de fiscalização — Criação de uma nova autoridade de fiscalização e nomeação de outra pessoa como presidente»

No processo C-288/12,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 8 de junho de 2012,

Comissão Europeia, representada por K. Talabér-Ritz e B. Martenczuk, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

apoiada por:

Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD), representada por I. Chatelier, A. Buchta, Z. Belényessy e H. Kranenborg, na qualidade de agentes,

interveniente,

contra

Hungria, representada por M. Z. Fehér, na qualidade de agente,

demandada,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund e J. L. da Cruz Vilaça, presidentes de secção, G. Arestis, J. Malenovský, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas (relator) e C. Vajda, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 15 de outubro de 2013,

* Língua do processo: húngaro.

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 10 de dezembro de 2013,
profere o presente

Acórdão

- 1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que a Hungria, ao fazer cessar antecipadamente o mandato da autoridade de fiscalização da proteção de dados pessoais, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (JO L 281, p. 31).

Quadro jurídico

Direito da União

- 2 O considerando 62 da Diretiva 95/46 enuncia:

«Considerando que a criação nos Estados-Membros de autoridades de controlo que exerçam as suas funções com total independência constitui um elemento essencial da proteção das pessoas no que respeita ao tratamento de dados pessoais».

- 3 O artigo 28.º da Diretiva 95/46, sob a epígrafe «Autoridade de controlo», dispõe, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. Cada Estado-Membro estabelecerá que uma ou mais autoridades públicas serão responsáveis pela fiscalização da aplicação no seu território das disposições adotadas pelos Estados-Membros nos termos da presente diretiva.

Essas autoridades exercerão com total independência as funções que lhes forem atribuídas.

2. Cada Estado-Membro estabelecerá que as autoridades de controlo serão consultadas aquando da elaboração de medidas regulamentares ou administrativas relativas à proteção dos direitos e liberdades das pessoas no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais.»

- 4 O Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados (JO 2001, L 8, p. 1), cria, no seu capítulo V, uma autoridade independente de fiscalização, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD).

- 5 Nos termos do artigo 42.º do mesmo regulamento, sob a epígrafe «Nomeação»:

«1. O Parlamento Europeu e o Conselho nomeiam, de comum acordo e por um período de cinco anos, a [AEPD], com base numa lista estabelecida pela Comissão na sequência de um concurso público de candidaturas.

[...]

3. O mandato da [AEPD] é renovável.

4. Além das renovações regulares e por morte, as funções da [AEPD] cessam com a demissão ou a destituição nos termos do n.º 5.

5. A [AEPD] pode ser declarada demissionária ou perder o seu direito a pensão ou a outros benefícios equivalentes, por decisão do Tribunal de Justiça, a pedido do Parlamento Europeu, do Conselho ou da Comissão, se deixar de preencher os requisitos necessários ao exercício das suas funções ou tiver cometido uma falta grave.

[...]»

Direito húngaro

- 6 Até 31 de dezembro de 2011, a autoridade de fiscalização da proteção de dados pessoais prevista no artigo 28.º da Diretiva 95/46 (a seguir «autoridade de fiscalização») era regida pela Lei n.º LXIII de 1992, relativa à proteção de dados pessoais e ao acesso a dados de interesse geral, conforme alterada (a seguir «Lei de 1992»). O artigo 23.º desta lei tinha a seguinte redação:

«1. O Parlamento elege um supervisor da proteção de dados [a seguir ‘supervisor’] para garantir o direito constitucional à proteção de dados pessoais e ao acesso a dados de interesse geral [...]

2. Aplica-se ao [supervisor] — sem prejuízo das exceções previstas na presente lei — o disposto na Lei relativa ao supervisor parlamentar para os direitos dos cidadãos.»

- 7 As funções do supervisor estavam especificadas nos artigos 24.º e 25.º da Lei de 1992. Em especial, o referido artigo 24.º previa, na alínea a), que o supervisor «fiscaliza o cumprimento da presente lei e das outras normas de direito relativas ao tratamento de dados, com base numa queixa, ou oficiosamente, se nenhum processo judicial estiver a correr nos referidos autos», e, na alínea d), que o mesmo «favorece a aplicação uniforme das disposições legislativas relativas ao tratamento de dados pessoais e ao acesso a dados de interesse geral».
- 8 Como da Lei de 1992 não constavam disposições relativas à duração ou à cessação do mandato do supervisor, eram aplicáveis as disposições da Lei n.º LIX de 1993, relativa ao supervisor parlamentar para os direitos dos cidadãos na versão em vigor até 31 de dezembro de 2011 (a seguir «Lei de 1993»). O artigo 4.º, n.º 5, desta lei dispunha que o supervisor parlamentar era eleito por seis anos e podia ser reeleito uma vez. O artigo 15.º desta lei regulava a cessação do mandato da seguinte forma:

«1. O mandato do supervisor parlamentar cessa:

- a) no respetivo termo,
- b) por morte do supervisor,
- c) com a demissão do supervisor,
- d) se se der por provada a existência de um conflito de interesses,
- e) com a reforma compulsiva do supervisor,
- f) com a destituição do supervisor.

2. O presidente do Parlamento declara a cessação do mandato do supervisor parlamentar nos termos do n.º 1, alíneas a) a c). No que se refere à cessação do mandato nos casos previstos no n.º 1, alíneas d) a f), o Parlamento toma uma decisão. A declaração da cessação do mandato exige a maioria de dois terços dos representantes.

3. A demissão deve ser apresentada por escrito ao presidente do Parlamento. O mandato do supervisor parlamentar termina na data indicada na demissão. Não é necessária qualquer declaração de aceitação para que a demissão seja válida.

[...]»

- 9 Os n.ºs 4 a 6 desse artigo 15.º tratavam em detalhe os casos a que se referia o seu n.º 1, alíneas d) a f). Em especial, o artigo 15.º, n.º 5, da Lei de 1993 precisava que a reforma compulsiva só se verificava se o supervisor parlamentar estivesse incapacitado de assumir as funções relacionadas com o seu mandato durante mais de 90 dias, por motivos que não lhe eram imputáveis. O n.º 6 desse artigo indicava, por seu turno, que a destituição podia ser decidida se o supervisor parlamentar não assumisse as funções relacionadas com o seu mandato durante mais de 90 dias, por motivos que lhe eram imputáveis, se incumprisse dolosamente a sua obrigação de declaração do seu património, se declarasse dolosamente dados ou factos essenciais inexatos na referida declaração ou se tivesse sido condenado pela prática de um ilícito, por decisão transitada em julgado.
- 10 A Lei Fundamental da Hungria entrou em vigor em 1 de janeiro de 2012. Nos termos do seu artigo VI, n.º 3, «uma autoridade independente criada por uma lei orgânica zela pela observância dos direitos relativos à proteção dos dados pessoais e ao acesso a dados de interesse geral». Os n.ºs 3 e 5 das disposições finais da Lei Fundamental preveem, respetivamente, que o Parlamento adotará em separado disposições transitórias e que estas serão parte da Lei Fundamental.
- 11 O artigo 16.º dessas disposições transitórias, adotadas pelo Parlamento, enuncia:
- «A entrada em vigor da presente Lei Fundamental põe termo ao mandato do [supervisor] em exercício.»
- 12 Em 1 de janeiro de 2012, a legislação húngara relativa à autoridade de fiscalização foi, deste modo, alterada e entrou em vigor a Lei n.º CXII de 2011, respeitante à matéria de informação e à liberdade de informação (a seguir «Lei de 2011»), que, nos termos do seu artigo 77.º, alínea a), transpõe a Diretiva 95/46 para a ordem jurídica húngara. Esta lei revogou a Lei de 1992 e, em substituição do supervisor, criou a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (Autoridade nacional para a proteção de dados e da liberdade de informação, a seguir «Autoridade»).
- 13 As funções da Autoridade encontram-se definidas no artigo 38.º, n.ºs 2 e 3, da Lei de 2011. O seu artigo 38.º, n.º 2, dispõe que a Autoridade «tem a função de fiscalizar e favorecer a aplicação das normas sobre o acesso aos dados de interesse geral, sobre os dados acessíveis por motivos de interesse geral e sobre a proteção de dados pessoais». O artigo 38.º, n.º 3, da referida lei esclarece designadamente que, no quadro das funções que lhe incumbem, age com base em queixa ou oficiosamente.
- 14 O artigo 75.º, n.ºs 1 e 2, da Lei de 2011 garante a continuidade entre o supervisor, por um lado, e a Autoridade, por outro, ao prever, no essencial, que esta faz a gestão dos processos iniciados pelo supervisor com base em observações apresentadas antes de 1 de janeiro de 2012 e que, a partir de 1 de janeiro de 2012, procede ao tratamento dos dados tratados, antes dessa data, pelo supervisor.
- 15 O artigo 38.º, n.º 5, da referida lei precisa que «a Autoridade é independente e só está sujeita à lei, não pode receber qualquer instrução nas áreas da sua competência e desempenha as suas funções com total autonomia face a outros organismos, sem sofrer qualquer influência que seja.» Segundo esta disposição, só a lei pode definir as funções da Autoridade.

- 16 O artigo 40.º, n.ºs 1 e 3, da Lei de 2011 prevê que a Autoridade tem um presidente, nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro, para um mandato de nove anos. O artigo 45.º desta lei rege a cessação do mandato do presidente da Autoridade. Na sua versão resultante da Lei n.º XXV de 2012, em vigor desde 7 de abril de 2012, este artigo dispõe no seu n.º 1:

«O mandato do presidente da Autoridade cessa:

- a) no respetivo termo;
 - b) com a demissão do presidente;
 - c) por morte do presidente;
 - d) se se der por provado que não cumpriu os requisitos para a sua nomeação, ou que foram violadas as regras relativas à declaração do património;
 - e) se se der por provada a existência de um conflito de interesses.»
- 17 O artigo 45.º, n.ºs 2 a 8, da Lei de 2011, conforme alterada pela Lei n.º XXV de 2012, esclarece estas diferentes situações.
- 18 O artigo 74.º da Lei de 2011 estabelece as regras relativas à nomeação do primeiro presidente da Autoridade. Nos termos desta disposição:

«Antes de 15 de novembro de 2011, o Primeiro-Ministro propõe ao Presidente da República o nome do primeiro presidente da Autoridade. O Presidente da República nomeia o primeiro presidente da Autoridade com efeitos a 1 de janeiro de 2012.»

Matéria de facto

- 19 O Sr. Jóri foi nomeado supervisor em 29 de setembro de 2008, ao abrigo da Lei de 1992, e entrou em funções nessa mesma data. Como o seu mandato era de seis anos, o mesmo devia cessar em finais de setembro de 2014. No entanto, cessou em 31 de dezembro de 2011, nos termos do artigo 16.º das disposições transitórias da Lei Fundamental. A Autoridade iniciou os seus trabalhos em 1 de janeiro de 2012 e, sob proposta do Primeiro-Ministro, o Presidente da República nomeou o Sr. Péterfalvi presidente da Autoridade, para um mandato de nove anos.

Procedimento pré-contencioso e tramitação do processo no Tribunal de Justiça

- 20 Em 17 de janeiro de 2012, a Comissão enviou à Hungria uma notificação para cumprir. Nesta, a Comissão alegou que a Hungria violara o artigo 28.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva 95/46, ao fazer cessar antecipadamente o mandato do supervisor, ao não consultá-lo sobre o projeto da nova lei da proteção de dados, ao facultar, nessa nova lei, possibilidades demasiado amplas de cessação do mandato de presidente da Autoridade e ao conferir, nesse aspeto, um papel ao Presidente da República e ao Primeiro-Ministro.
- 21 Por ofício de 17 de fevereiro de 2012, a Hungria contestou a infração que lhe era imputada. Em primeiro lugar, esse Estado-Membro alegou que a cessação antecipada do mandato do supervisor resultava da alteração do modelo húngaro da autoridade de fiscalização, que o supervisor não pretendia ser nomeado presidente da Autoridade e que fazer cessar antecipadamente o mandato do seu atual presidente é contrário às disposições jurídicas que garantem a sua independência. Em segundo lugar, a Hungria colocou à disposição da Comissão documentos relativos à consulta do

supervisor sobre o projeto de nova lei da proteção de dados. Em terceiro lugar, esse Estado-Membro indicou que as disposições relativas às possibilidades de cessação do mandato do presidente da Autoridade seriam alteradas no sentido de irem ao encontro das preocupações da Comissão.

- 22 Em 7 de março de 2012, a Comissão enviou à Hungria um parecer fundamentado, em que retirou as reservas que tinha formulado a propósito da consulta do supervisor sobre a nova lei da proteção de dados. Contudo, a Comissão reiterou as suas preocupações, por um lado, sobre a cessação antecipada do mandato do supervisor e, por outro, sobre as possibilidades de cessação do mandato do presidente da Autoridade e o papel do Presidente da República e do Primeiro-Ministro nessa cessação. No que toca a este ponto, a Comissão indicou que, se a Hungria adotasse as alterações legislativas anunciadas no prazo fixado no parecer fundamentado, que era de um mês a contar da respetiva notificação, consideraria, neste ponto, que a infração tinha cessado.
- 23 A Hungria respondeu ao parecer fundamentado por ofício de 30 de março de 2012. Nele indicava que a alteração legislativa do artigo 45.º da Lei de 2011 seria adotada nos dias seguintes, o que se verificou em 2 de abril de 2012 pela Lei n.º XXV de 2012, que entrou em vigor em 7 de abril de 2012. Nesse ofício, a Hungria manteve a sua posição quanto à cessação antecipada do mandato do supervisor, o que levou a Comissão a intentar a presente ação.
- 24 Por ofício de 6 de dezembro de 2012, a Hungria pediu, nos termos do artigo 60.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça que o processo fosse decidido na Grande Secção.
- 25 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 8 de janeiro de 2013, foi admitida a intervenção da AEPD em apoio dos pedidos da Comissão.

Quanto à ação

Quanto à admissibilidade

Argumentos das partes

- 26 A Hungria considera que a presente ação é inadmissível, dado que o acórdão que declare o alegado incumprimento não pode ser executado. Com efeito, no pressuposto de que o Tribunal de Justiça vem a declarar que foi posto termo às funções de supervisor em violação da Diretiva 95/46, só será possível sanar tal ilegalidade mediante a destituição do presidente da Autoridade e a sua substituição pelo antigo supervisor, o que equivaleria a repetir o alegado incumprimento. Ora, segundo a Hungria, a Comissão não pode solicitar ao Tribunal de Justiça que profira um acórdão que declare um incumprimento que o Estado-Membro em causa só pode executar mediante a violação do direito da União. Além disso, fazer cessar antecipadamente o mandato do presidente da Autoridade viola o princípio da independência da Autoridade, previsto pela Lei Fundamental.
- 27 A solução proposta pela Comissão para efeitos da regularização do alegado incumprimento, se for declarada a sua existência, implica, além disso, que todos os atos praticados pelo atual presidente da Autoridade são incompatíveis com o direito da União, visto que estes foram praticados por uma autoridade de fiscalização que não cumpre as exigências da Diretiva 95/46, o que viola o princípio da segurança jurídica. A Hungria alega, a este respeito, que a Lei de 2011 responde, contudo, às exigências da Diretiva 95/46.
- 28 A Comissão responde que os argumentos da Hungria são improcedentes, que a presente ação mantém o seu objeto e que nada obsta à execução de um acórdão que declare a existência do alegado incumprimento.

Apreciação do Tribunal

- 29 Antes de mais, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado (acórdão Comissão/Portugal, C-20/09, EU:C:2011:214, n.º 31 e jurisprudência aí referida). No caso em apreço, o prazo fixado à Hungria no parecer fundamentado para lhe dar cumprimento expirava um mês após a sua notificação, ou seja, em 7 de abril de 2012.
- 30 A este respeito, o Tribunal de Justiça já decidiu, na verdade, que a ação por incumprimento é inadmissível se, à data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado., o alegado incumprimento tiver deixado de produzir efeitos (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Espanha, C-221/04, EU:C:2006:329, n.ºs 25 e 26, e Comissão/Portugal, EU:C:2011:214, n.º 33).
- 31 Todavia, neste caso, o incumprimento alegado pela Comissão consiste em que o supervisor não pôde exercer o seu mandato até ao termo inicialmente previsto para o mesmo e é pacífico que esse termo ainda não se tinha verificado na data fixada no parecer fundamentado. Nestas circunstâncias, não se pode dizer que o alegado incumprimento já não produzia efeitos no termo do prazo fixado no parecer fundamentado.
- 32 Neste ponto, é irrelevante a circunstância — a admitir-se que está provada — de a Lei de 2011 responder às exigências da Diretiva 95/46, pois a mesma não está relacionada com a questão de saber se o alegado incumprimento tinha ou não deixado de produzir os seus efeitos à data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado, já que a presente ação apenas incide na questão de saber se a Hungria, ao fazer cessar antecipadamente o mandato do supervisor, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 95/46.
- 33 Em seguida, há que recordar que, se o Tribunal de Justiça reconhecer que um Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados, esse Estado é obrigado, por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, a tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça, e a questão de saber quais as medidas necessárias à execução de um acórdão que declara um incumprimento não é objeto de um acórdão proferido nos termos do disposto no artigo 258.º TFUE (v., neste sentido, acórdão Comissão/Alemanha C-503/04, EU:C:2007:432, n.º 15 e jurisprudência aí referida).
- 34 A circunstância invocada pela Hungria, de lhe ser impossível sanar o alegado incumprimento sem violar a Diretiva 95/46 ou o princípio da segurança jurídica, a admitir-se que está provada, enquadra-se, em todo o caso, na execução do acórdão que declara o incumprimento, pelo que não tem influência na admissibilidade da presente ação.
- 35 Por último, em resposta ao argumento da Hungria de que a execução do acórdão que declara o alegado incumprimento pode criar uma situação contrária à Lei Fundamental, observe-se que é jurisprudência constante que um Estado-Membro não pode invocar disposições da sua ordem jurídica interna, mesmo constitucional, para justificar a inobservância das obrigações resultantes do direito da União (v., designadamente, acórdãos Comissão/Bélgica, 102/79, EU:C:1980:120, n.º 15, e Comissão/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, n.ºs 21 e 22).
- 36 Resulta do exposto que a presente ação é admissível.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

- 37 A Comissão, apoiada pela AEPD, alega que decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que a expressão «com total independência», que figura no artigo 28.º, n.º 1, da Diretiva 95/46, significa uma independência completa relativamente a uma influência direta ou indireta, que assegura à autoridade de fiscalização em causa a possibilidade de agir com toda a liberdade, ao abrigo de qualquer instrução ou pressão, sem influência externa e sem o risco de essa influência poder ser exercida.
- 38 A Comissão e a AEPD reconhecem que a Diretiva 95/46 confere margem de manobra aos Estados-Membros para aplicarem o seu artigo 28.º, designadamente no que toca à escolha do modelo institucional e à duração exata do mandato da autoridade de fiscalização. Por conseguinte, os Estados-Membros são, em princípio, livres de escolher essa duração. Todavia, uma vez definida a duração desse mandato, o Estado-Membro fica obrigado a observá-lo e não pode fazê-lo cessar antecipadamente, exceto por razões graves e objetivamente verificáveis. Uma comparação com o artigo 42.º do Regulamento n.º 45/2001, relativo à AEPD, confirma esta interpretação.
- 39 No caso em apreço, a Hungria não provou que existia uma razão objetiva para fazer cessar antecipadamente o mandato do supervisor. Em primeiro lugar, a reforma da autoridade de fiscalização não é uma justificação admissível, ainda que a Hungria tenha o direito de alterar o modelo institucional da sua autoridade de fiscalização. Em segundo lugar, esse Estado-Membro não provou que o supervisor renunciou ao direito de prosseguir o seu mandato e se recusou a dirigir a Autoridade. Em terceiro lugar, o facto de a legislação húngara em causa integrar a Lei Fundamental e as suas disposições transitórias ou de a Lei de 2011 cumprir ou não os critérios da Diretiva 95/46 é irrelevante.
- 40 A título preliminar, a Hungria sublinha que a decisão de substituir o supervisor por um organismo que funciona sob a forma de uma autoridade e, correlativamente, a de fazer cessar o mandato do supervisor foram tomadas pelo poder constituinte e que a nova legislação relativa à Autoridade assenta na Lei Fundamental.
- 41 Quanto ao mérito, esse Estado-Membro contesta a posição defendida pela Comissão e pela AEPD. Refere que tem dúvidas de que a exigência de independência prevista no artigo 28.º da Diretiva 95/46 abranja a decisão de um Estado-Membro sobre a forma ou a alteração da forma conferida à autoridade de fiscalização, uma vez que o funcionamento e o processo decisório do organismo criado cumprem a exigência de independência conforme está prevista na referida diretiva e foi interpretada pelo Tribunal de Justiça.
- 42 Segundo a Hungria, resulta claramente da letra desse artigo 28.º e do artigo 44.º do Regulamento n.º 45/2001, bem como da jurisprudência do Tribunal de Justiça, que a exigência de independência prevista no artigo 28.º, n.º 1, da Diretiva 95/46 está ligada à independência no exercício das funções atribuídas às autoridades de fiscalização e está ligada, portanto, à independência funcional da autoridade em causa. A legislação húngara, quer anterior quer posterior a 1 de janeiro de 2012, cumpre cabalmente essa exigência. Não se pode deduzir desse artigo 28.º que o mesmo obriga a conferir à pessoa que dirige a referida autoridade um direito subjetivo ao exercício dessa função. Uma vez que a independência funcional da autoridade está garantida, o facto de a pessoa que a lidera ser substituída, mesmo antes do termo do seu mandato inicial, não é relevante. Esta conceção está em conformidade com a competência reconhecida aos Estados-Membros para fixar a duração do mandato das autoridades de fiscalização.

- 43 Uma vez que a Diretiva 95/46 não determina a estrutura, nem a organização das autoridades de fiscalização, nem a duração dos mandatos dos dirigentes, os Estados-Membros são livres de definir a sua estrutura institucional. Esta liberdade inclui a escolha da pessoa encarregada de exercer as competências da autoridade de fiscalização, no modelo institucional escolhido, e a opção de decidir da sua substituição no momento de uma alteração do modelo, inclusive quando aquela resulta da cessação antecipada, «por força da lei», do mandato da autoridade de fiscalização em exercício.
- 44 O único limite imposto aos Estados-Membros pelo artigo 28.º da Diretiva 95/46 é garantir que as autoridades de fiscalização possam cumprir ininterruptamente as suas funções, com total independência, pela duração do respetivo mandato, determinada pelos mesmos Estados-Membros. É o que acontece no caso vertente.
- 45 A alteração do sistema institucional da proteção de dados constitui, assim, uma razão objetiva que justifica a cessação antecipada do mandato do supervisor. Considerando que são a Lei Fundamental e as suas disposições transitórias que prescrevem esse novo sistema, e a cessação do mandato do supervisor, nem a antiga nem a nova regulamentação, de nível legislativo, podiam conter disposições diferentes nessa matéria. Atendendo à alteração institucional introduzida pela nova legislação, não se justificava prever que o supervisor ocupasse automaticamente a função de presidente da Autoridade. Aliás, o supervisor manifestou o seu desacordo quanto ao modelo institucional, bem como a sua intenção de não aceitar essa nomeação.
- 46 Se fosse aceite a tese da Comissão, a Diretiva 95/46 tinha de ser interpretada no sentido de que exclui também que o mandato da pessoa que dirige a autoridade de fiscalização possa ser renovado ou que essa pessoa possa exercer uma outra função pública eletiva. Com efeito, decorre da referida tese que a esperança de renovação do mandato ou do exercício de uma outra função pode incitar o presidente da autoridade de fiscalização a conformar-se com as expectativas reais ou presumidas do poder político, no interesse da sua carreira posterior.

Apreciação do Tribunal

- 47 A título preliminar, importa recordar que o artigo 28.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 95/46 obriga os Estados-Membros a criar uma ou várias autoridades de fiscalização que exercem com total independência as funções de que estão investidas. A exigência de fiscalização, por uma autoridade independente, do cumprimento das regras da União relativas à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais resulta também do direito primário da União, nomeadamente do artigo 8.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e do artigo 16.º, n.º 2, TFUE.
- 48 A instituição, nos Estados-Membros, de autoridades de fiscalização independentes constitui, pois, um elemento essencial da proteção das pessoas no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais (acórdãos Comissão/Alemanha, C-518/07, EU:C:2010:125, n.º 23, e Comissão/Áustria, C-614/10, EU:C:2012:631, n.º 37), como, aliás, foi salientado no considerando 62 da Diretiva 95/46.
- 49 Importa recordar que, na Hungria, a Lei de 1992 previa que o supervisor nomeado para um mandato com a duração de seis anos, renovável uma vez, constituía a autoridade de fiscalização da proteção de dados pessoais, na aceção da Diretiva 95/46, o que a Hungria não contesta.
- 50 Para apreciar a procedência da presente ação, há que analisar se, como a Comissão afirma, a exigência, prevista no artigo 28.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 95/46, de que importa garantir que cada autoridade de fiscalização exerce com total independência as funções que lhes estão atribuídas implica a obrigação do Estado-Membro em causa de respeitar a duração do mandato dessa autoridade até ao termo inicialmente previsto para o mesmo.

- 51 O Tribunal de Justiça já decidiu que o artigo 28.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 95/46 deve ser interpretado no sentido de que as autoridades de fiscalização competentes para a supervisão do tratamento de dados pessoais devem gozar de uma independência que lhes permita exercer as suas funções sem influência externa. Esta independência exclui, designadamente, qualquer instrução e qualquer outra influência externa, sob qualquer forma, seja direta ou indireta, suscetíveis de orientar as suas decisões e que podem assim pôr em causa o cumprimento, pelas referidas autoridades, da sua função de estabelecer um justo equilíbrio entre a proteção do direito à vida privada e a livre circulação dos dados de natureza pessoal (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Alemanha, EU:C:2010:125, n.º 30, e Comissão/Áustria, EU:C:2012:631, n.ºs 41 e 43).
- 52 A independência funcional das autoridades de fiscalização, no sentido de que os seus membros são independentes e não estão vinculados por nenhuma instrução no exercício das suas funções, é pois um requisito necessário para que estas possam cumprir o critério de independência na aceção do artigo 28.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 95/46, mas, contrariamente ao que sustenta a Hungria, essa independência funcional não basta, por si só, para resguardar as autoridades de fiscalização de qualquer influência externa (acórdão Comissão/Áustria, EU:C:2012:631, n.º 42).
- 53 A este propósito, o Tribunal de Justiça já decidiu que o mero risco de as autoridades de tutela do Estado poderem exercer uma influência política nas decisões das autoridades de fiscalização é suficiente para impedir o exercício independente das funções destas. Com efeito, por um lado, daí pode resultar uma «obediência antecipada» dessas autoridades, atendendo à prática decisória da autoridade de tutela. Por outro, considerando o papel de guardiãs do direito à reserva da vida privada que as autoridades de fiscalização desempenham, o artigo 28.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 95/46 exige que as suas decisões, e, conseqüentemente, elas próprias, estejam acima de qualquer suspeita de parcialidade (acórdãos Comissão/Alemanha, EU:C:2010:125, n.º 36, e Comissão/Áustria, EU:C:2012:631, n.º 52).
- 54 Ora, ainda que cada Estado-Membro possa fazer cessar o mandato de uma autoridade de fiscalização antes do termo inicialmente previsto, sem respeitar as regras e garantias previamente estabelecidas para esse efeito pela legislação aplicável, a ameaça dessa cessação antecipada que paira sobre essa autoridade ao longo do exercício do seu mandato pode levar a uma forma de obediência desta ao poder político, incompatível com a referida exigência de independência (v., neste sentido, acórdão Comissão/Áustria, EU:C:2012:631, n.º 51). Isso é verdade mesmo quando a cessação antecipada do mandato resulta de uma reestruturação ou de uma alteração de modelo, as quais devem ser organizadas de modo a respeitar as exigências de independência previstas na legislação aplicável.
- 55 Além disso, nessa situação, não se pode considerar que a autoridade de fiscalização pode, em qualquer circunstância, operar acima de qualquer suspeita de parcialidade. A exigência de independência constante do artigo 28.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 95/46 deve, assim, necessariamente ser interpretada no sentido de que inclui a obrigação de respeitar a duração do mandato das autoridades de fiscalização até ao final e de só o fazer cessar antecipadamente com observância das regras e das garantias da legislação aplicável.
- 56 As regras que se aplicam à cessação do mandato da AEPD refletem esta interpretação. Com efeito, resulta do capítulo V do Regulamento n.º 45/2001, designadamente do seu artigo 42.º, n.ºs 4 e 5, que enquadra estritamente as circunstâncias em que o mandato da AEPD pode cessar antecipadamente, que o respeito do mandato da AEPD até ao seu termo, exceto por motivo grave e objetivamente averiguável, é condição primordial da sua independência.
- 57 No caso em apreço, o artigo 15.º, n.º 1, da Lei de 1993, aplicável ao supervisor por força do artigo 23.º, n.º 2, da Lei de 1992, previa que o mandato do supervisor só podia cessar devido à chegada ao respetivo termo, com a sua morte, a sua demissão, se se desse por provada a existência de um conflito de interesses, com a sua colocação em reforma compulsiva, ou pela sua destituição de funções. Nestes três últimos casos, era necessária uma decisão do Parlamento adotada por maioria de dois terços dos

seus membros. Além disso, tanto a reforma compulsiva como a destituição de funções só podiam verificar-se em circunstâncias limitadas, especificadas, respetivamente, nos n.ºs 5 e 6 do mesmo artigo 15.º

- 58 Ora, é pacífico que o mandato do supervisor não cessou por aplicação de uma dessas disposições e, em particular, que aquele oficialmente não se demitiu.
- 59 Daqui decorre que a Hungria fez cessar o mandato do supervisor sem respeitar as garantias estabelecidas na lei para proteger esse mandato, prejudicando assim a sua independência, na aceção do artigo 28.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 95/46. O facto de essa cessação antecipada resultar de uma alteração do modelo institucional não é suscetível de a tornar compatível com a independência das autoridades de fiscalização exigida por esta disposição, como foi referido no n.º 54 do presente acórdão.
- 60 Na verdade, os Estados-Membros são livres de adotar e alterar o modelo institucional que consideram mais apto para as suas autoridades de fiscalização. Não obstante, devem, nesse âmbito, garantir que não prejudicam a independência da autoridade de fiscalização decorrente do artigo 28.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 95/46, a qual implica a obrigação de respeitar a duração do respetivo mandato, em conformidade com o exposto no n.º 54 do presente acórdão.
- 61 Além disso, mesmo que, como sustenta a Hungria, o supervisor e a Autoridade se distingam fundamentalmente pela respetiva organização e estrutura, cabem a essas duas entidades, no essencial, funções idênticas, a saber, as atribuídas às autoridades de fiscalização nacionais nos termos da Diretiva 95/46, como decorre das funções que lhes foram, respetivamente, confiadas e da continuidade entre as mesmas no tratamento dos processos, que é assegurada pelo artigo 75.º, n.ºs 1 e 2, da Lei de 2011. Esta única alteração de modelo institucional não pode objetivamente justificar que possa ser feito cessar o mandato da pessoa a quem cabem as funções de supervisor sem que estejam previstas medidas transitórias que permitam garantir o respeito da duração do seu mandato.
- 62 Em face de todas as considerações precedentes, conclui-se que a Hungria, ao fazer cessar antecipadamente o mandato da autoridade de fiscalização da proteção de dados pessoais, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 95/46.

Quanto à limitação dos efeitos do presente acórdão no tempo

- 63 A Hungria sugere ao Tribunal de Justiça que limite no tempo os efeitos do seu acórdão, dispondo que o incumprimento cuja existência é declarada não afeta o mandato do presidente da Autoridade. Em apoio do seu pedido, esse Estado-Membro invoca a conformidade da Lei de 2011 com a Diretiva 95/46, bem como a novidade da questão colocada pelo presente processo. Ao invés, a Comissão pede o indeferimento desse pedido.
- 64 A este respeito, mesmo no pressuposto de que os acórdãos proferidos de harmonia com o disposto no artigo 258.º TFUE têm os mesmos efeitos que os proferidos de harmonia com o disposto no artigo 267.º TFUE e que, portanto, considerações de segurança jurídica possam tornar necessária, a título excecional, a limitação dos seus efeitos no tempo, uma vez que são cumpridos os requisitos estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça no âmbito do artigo 267.º TFUE (v., designadamente, acórdãos Comissão/Grécia, C-178/05, EU:C:2007:317, n.º 67 e jurisprudência aí referida, e Comissão/Irlanda, C-82/10, EU:C:2011:621, n.º 63 e jurisprudência aí referida), há que observar que, no caso em apreço, a Hungria não demonstrou que esses requisitos são cumpridos. Em especial, atendendo ao incumprimento declarado no n.º 62 do presente acórdão, a expressão «com total independência», constante do artigo 28.º, n.º 1, segundo parágrafo, da Diretiva 95/46, é clara em si e, em todo o caso, esta expressão tinha já sido objeto de interpretação do Tribunal de Justiça no seu acórdão Comissão/Alemanha, EU:C:2010:125, anterior em mais de um ano ao referido

incumprimento. Na sequência desse acórdão, o direito da União não podia, com efeito, ser razoavelmente entendido no sentido de que permite à Hungria fazer cessar antecipadamente o mandato do supervisor.

65 Assim, há que indeferir o pedido de limitação dos efeitos do presente acórdão no tempo.

Quanto às despesas

66 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da Hungria nas despesas e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

67 Nos termos do artigo 140.º, n.º 3, do mesmo regulamento, o Tribunal de Justiça pode decidir que um interveniente diferente dos mencionados nos n.ºs 1 e 2 do referido artigo 140.º suporta as suas próprias despesas. Assim, o Tribunal de Justiça decide que a AEPD, interveniente no litígio, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Grande Secção) decide:

- 1) **A Hungria, ao fazer cessar antecipadamente o mandato da autoridade de fiscalização da proteção de dados pessoais, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Diretiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de outubro de 1995, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados.**
- 2) **A Hungria é condenada nas despesas.**
- 3) **A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD) suporta as suas próprias despesas.**

Assinaturas