



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MELCHIORJA WATHELETA,
predstavljeni 10. decembra 2013¹

Zadeva C-288/12

**Evropska komisija
proti**

Madžarski

„Neizpolnitev obveznosti države — Direktiva 95/46/ES — Varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in prosti pretok takih podatkov — Člen 28(1) — Nacionalni nadzorni organi — Nacionalna zakonodaja, ki predčasno prekinja šestletni mandat komisarja za varstvo podatkov — Ustanovitev nacionalnega organa za varstvo podatkov in svobodo obveščanja ter imenovanje predsednika tega organa, ki ni prejšnji komisar za varstvo podatkov, za devetletni mandat“

I – Uvod

1. Evropska komisija s tožbo z dne 24. maja 2012 Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Madžarska, s tem ko je predčasno prekinila mandat nadzornega organa za varstvo podatkov, ni izpolnila obveznosti iz Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov.² V zvezi s tem Komisija očita Madžarski, da je posegla v neodvisnost nadzornega organa za varstvo podatkov, določeno s členom 28(1), drugi pododstavek, Direktive.

2. Podobno kot zadevi Komisija proti Nemčiji³ in Komisija proti Avstriji⁴, v katerih sta bili sodbi izrečeni 9. marca 2010 oziroma 16. oktobra 2012, se tudi ta zadeva nanaša na obseg obveznosti držav članic, ki jim jo nalaga člen 28(1), drugi pododstavek, Direktive, da ustanovijo enega ali več nadzornih organov za varstvo osebnih podatkov, ki „pri izvajanju nalog, ki so jim zaupane, delujejo popolnoma samostojno [neodvisno]“.

II – Pravo Unije

3. Direktiva je bila sprejeta na podlagi člena 100 A Pogodbe ES (po spremembi postal člen 95 ES, ki je postal člen 114 PDEU) in je namenjena usklajevanju nacionalnih zakonodaj o obdelavi osebnih podatkov.

¹ — Jezik izvirnika: francoščina.

² — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355, v nadaljevanju: Direktiva.

³ — C-518/07, ZOdl., str. I-1885.

⁴ — C-614/10.

4. V uvodni izjavi 62 Direktive je navedeno:

„ker je v državah članicah ustanovitev nadzornih organov, ki opravljajo svoje naloge popolnoma samostojno [neodvisno], bistvena sestavina varstva posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov“.

5. Člen 28(1) Direktive, naslovljen „Nadzorni organ“, določa:

„Vsaka država članica določi, da je eden ali več javnih organov na njenem ozemlju odgovornih za spremljanje uporabe predpisov, ki so jih sprejele države članice v skladu s to direktivo.

Ti organi pri izvajanju nalog, ki so jim zaupane, delujejo popolnoma samostojno [neodvisno].“

III – Madžarsko pravni okvir in dejstva

6. Na Madžarskem je bil do 31. decembra 2011 ter na podlagi zakona št. LXIII iz leta 1992 o varstvu osebnih podatkov in o dostopu do podatkov splošnega pomena (v nadaljevanju: nekdanji zakon o varstvu podatkov) nadzorni organ za varstvo podatkov, predpisan s členom 28 Direktive, komisar za varstvo podatkov⁵ (v nadaljevanju: komisar). Člen 23 nekdanjega zakona o varstvu podatkov je določal, da komisarja izvoli madžarski parlament, v členih 24 in 25 nekdanjega zakona o varstvu podatkov pa so bile določene njegove naloge. Trajanje in prenehanje njegovega mandata je določal zakon št. LIX iz leta 1993 o parlamentarnem komisarju, odgovornem za državljanske pravice (v nadaljevanju: zakon št. LIX iz leta 1993). Člen 4(5) tega zakona je v zadnji različici, ki je veljala do 31. decembra 2011, določal, da se komisar izvoli za šest let z možnostjo ene ponovne izvolitve. Člen 15 tega zakona je določal prenehanje mandata.

7. Na podlagi nekdanjega zakona o varstvu podatkov je bil za komisarja izvoljen A. Jóri, ki je funkcijo nastopil 29. septembra 2008. Njegov mandat je bil šestleten in bi zato moral trajati do septembra 2014.

8. V skladu s členom VI(3) madžarskega temeljnega zakona, ki je začel veljati 1. januarja 2012 (v nadaljevanju: temeljni zakon), „neodvisen organ, ustanovljen s sistemskim zakonom, zagotavlja spoštovanje pravic, povezanih z varstvom osebnih podatkov in dostopom do podatkov splošnega pomena“.

9. Zakon št. CXII iz leta 2011 o samoodločanju glede informacij in svobodi obveščanja (v nadaljevanju: novi zakon o varstvu podatkov) je začel veljati 1. januarja 2012. Ta zakon razveljavlja nekdanji zakon o varstvu podatkov in hkrati ustanavlja nacionalni organ za varstvo podatkov in svobodo obveščanja (v nadaljevanju: Organ). Novi zakon o varstvu podatkov je naloge komisarja prenesel na Organ. V skladu s členom 40(1) in (3) novega zakona o varstvu podatkov predsednik republike na predlog predsednika vlade imenuje predsednika Organa za devetletni mandat.

10. Organ je začel delovati 1. januarja 2012.

11. Mandat A. Jórija, ki bi se prvotno iztekel septembra 2014, je v skladu s členom 16 prehodnih določb temeljnega zakona, ki določa, da „[z] začetkom veljavnosti tega temeljnega zakona preneha mandat [komisarja] [...]“, prenehal 31. decembra 2011.

12. A. Jóri ni bil izbran za predsednika Organa. Predsednik republike je na predlog predsednika vlade za predsednika Organa za devet let imenoval A. Péterfalvija.

5 — V nekaterih jezikovnih različicah se uporablja izraz „nadzornik za varstvo podatkov“.

IV – Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

13. Komisija je Madžarski 17. januarja 2012 poslala uradni opomin. V tem opominu Komisija meni, da je Madžarska v treh elementih kršila člen 28(1) in (2) Direktive. Prvič, Madžarska naj bi predčasno prekinila mandat komisarja. Drugič, s komisarjem naj se ne bi posvetovala o osnutku novega zakona o varstvu podatkov, kot bi se morala. Tretjič, po eni strani naj bi novi zakon o varstvu podatkov dajal preveč možnosti za prenehanje mandata predsednika Organa, po drugi pa naj bi vloga, ki jo imata predsednik republike in predsednik vlade pri prenehanju tega mandata, izvršni veji oblasti te države omogočala, da vpliva na predsednika Organa.

14. Komisija je Madžarsko pozvala, naj ji odgovori v enem mesecu.

15. Madžarska je v odgovoru z dne 17. februarja 2012 izpodbijala zatrjevano kršitev v zvezi s predčasnim prenehanjem mandata komisarja in med drugim navedla, da je to prenehanje posledica spremembe madžarskega modela. Navedla je, da v skladu z izjavami v medijih komisar ni želel postati predsednik Organa. Poleg tega je ta država članica pojasnila, da je predsednik Organa imenovan, zato pred iztekom njegovega mandata 31. decembra 2020 ni več mogoče, da bi to mesto zasedel komisar, kajti predčasno prenehanje mandata sedanjega predsednika bi bilo v nasprotju s pravnimi pravili, ki zagotavljajo njegovo neodvisnost.

16. V zvezi s posvetovanjem s komisarjem je Madžarska trdila, da so posvetovanja potekala, in Komisiji v zvezi s tem predložila dokumente.

17. V zvezi z možnimi razlogi za prenehanje mandata predsednika Organa je Madžarska izpodbijala zatrjevano kršitev, vendar je predlagala, naj spremeni novi zakon o varstvu podatkov in tako odgovori na pomisleke Komisije v zvezi s tem, natančneje, da črta določbe o upokojitvi in razrešitvi predsednika Organa ter določi možnost pravnega sredstva vedno, kadar bi predsednik Organa nasprotoval odločitvi predsednika republike na predlog predsednika vlade, da prekine njegov mandat.

18. Komisija je 7. marca 2012 Madžarski poslala obrazloženo mnenje, v katerem je ponovila svoje pomisleke glede predčasne prekinitve mandata komisarja in pozvala Madžarsko, naj v enem mesecu od vročitve tega mnenja sprejme ukrepe, potrebne za uskladitev s tem mnenjem. Nasprotno pa je Komisija umaknila pridržke v zvezi s predhodnim posvetovanjem s komisarjem o osnutku novega zakona. Nazadnje je Komisija v zvezi z možnimi razlogi za prenehanje mandata predsednika Organa navedla, da bo, če bo Madžarska v roku, določenem v obrazloženem mnenju, sprejela zakonodajne spremembe, ki jih predlaga v odgovoru na uradni opomin, štela, da je ta kršitev prenehala.

19. Madžarska je 30. marca 2012 odgovorila na obrazloženo mnenje Komisije in vztrajala pri svojem stališču glede prekinitve mandata komisarja, zato je Komisija vložila to tožbo.

20. Evropskemu nadzorniku za varstvo podatkov (v nadaljevanju: ENVP) je bila s sklepom predsednika Sodišča z dne 8. januarja 2013 dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije.

21. Komisija, Madžarska in ENVP so ustna stališča predstavili na obravnavi 15. oktobra 2013.

V – Tožba

A – Dopustnost

1. Trditve strank

22. Madžarska trdi, da ta tožba ni dopustna.

23. Po mnenju Madžarske je edini možni način, da se odpravi zatrjevana nezakonnost, predčasna prekinitve mandata predsednika Organa in imenovanje komisarja na to mesto, s čimer bi se v bistvu ponovila zatrjevana neizpolnitev obveznosti. Trdi, da Komisija od Sodišča ne more pričakovati sodbe o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti, ki jo zadevna država članica lahko izvrši samo tako, da krši pravo Unije. Dodaja, da bi sprejetje takega ukrepa zaradi kršitve načela neodvisnosti Organa, ki je določeno v temeljnem zakonu, povzročilo neustaven položaj.

24. Poleg tega trdi, da sprememba modela institucij za varstvo osebnih podatkov nujno pomeni, da mora, ker je funkcija komisarja ukinjena, prenehati tudi mandat osebe, ki je to funkcijo opravljala. Po mnenju Madžarske pa prekinitve mandata sedanjega predsednika Organa brez institucionalne spremembe ni mogoče upravičiti s podobnim normativnim razlogom.

25. Madžarska tudi trdi, da novi zakon o varstvu podatkov v celoti zagotavlja neodvisnost predsednika Organa in zato ustreza zahtevam iz Direktive na tem področju. Tudi če bi prekinitve mandata komisarja pomenila neizpolnitev zahteve po neodvisnosti, taka neizpolnitev obveznosti po njenem mnenju ni niti vplivala na delo komisarja niti predsedniku Organa ne preprečuje, da bi bil pri svojem delu zaščiten pred kakršnim koli zunanjim vplivom. V skladu s ciljem Direktive je bila pravica do varstva osebnih podatkov na Madžarskem ves čas in neprekinjeno zagotovljena tako pred 1. januarjem 2012 kot po tem datumu. Z zadovoljstvom ugotavlja, da to priznava tudi Komisija, ki ugotavlja, da je madžarska zakonodaja zagotovila pravno kontinuiteto, s tem ko je zadeve v postopku pri komisarju prenesla na Organ. Zato meni, da neizpolnitev obveznosti, tudi če je obstajala, nikakor ni imela pravnih posledic, ki bi jih bilo treba odpraviti.

26. Madžarska trdi še, da je zatrjevana neizpolnitev obveznosti ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju Komisije, izčrpala vse svoje učinke ter po 1. januarju 2012 ni vplivala na delovanje Organa in zlasti na njegovo neodvisnost. Zato naj bi bila tožba Komisije brezpredmetna in torej ni dopustna.

27. Če bi dopustili argumentacijo Komisije, bi to po njenem mnenju pomenilo, da bi bila vsa dejanja sedanjega predsednika Organa, ki jih je izvedel po 1. januarju 2012, nezdružljiva s pravom Unije in bi povzročila kršitev načela pravne varnosti.

28. Madžarska dodaja, da je v nasprotju s trditvami Komisije, navedenimi v točki 33 spodaj, v tem postopku pred Sodiščem jasno navedla, da želi, da morebitna ugotovitev neizpolnitve obveznosti ne vpliva na mandat sedanjega predsednika Organa, čeprav izraz „časovna omejitev učinkov“ v odgovoru na tožbo ni uporabljen.

29. Komisija trdi, da je ta tožba dopustna.

30. Meni, da neizpolnitve obveznosti nikakor ni nemogoče odpraviti in da mora Madžarska sprejeti potrebne ukrepe, da bo A. Jóri ponovno in do rednega prenehanja mandata, to je do septembra 2014, zasedal mesto iz člena 28 Direktive. Po mnenju Komisije je način, kako bo Madžarska zakonsko uredila neizpolnitev obveznosti, v pristojnosti te države članice in ni upošteven za to tožbo. Poleg tega Komisija trdi, da se Madžarska ne more sklicevati na neodvisnost predsednika Organa, ko nasprotuje ponovnemu imenovanju A. Jórija na njegovo mesto. Tako bi se branila s sklicevanjem na lastno neizpolnitev obveznosti.

31. Po mnenju Komisije je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presoditi glede na položaj v državi članici ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju. V skladu s sodno prakso Sodišča neizpolnitev obveznosti še traja, če učinki ukrepov, sprejetih v nasprotju s pravom Unije, ob izteku tega roka še obstajajo. V tem primeru naj bi bila neizpolnitev obveznosti predčasna prekinitve mandata komisarja in naj bi še trajala, ker A. Jóri ob izteku tega roka ni ponovno nastopil svoje funkcije.

32. V zvezi s trditvijo Madžarske, navedeno v točki 23 zgoraj, da bi to, da se tožba Komisije spozna za dopustno, povzročilo predčasno prekinitev mandata predsednika Organa, kar bi lahko vodilo tudi v položaj, ki je v nasprotju s temeljnim zakonom, Komisija spominja na načelo primarnosti prava Unije, v skladu s katerim ima pravo Unije prednost pred ustavnimi določbami držav članic. Poleg tega Komisija meni, da reforma nadzornega organa za varstvo podatkov nikakor ne upravičuje predčasnega prenehanja mandata komisarja. Dodaja – in temu Madžarska v odgovoru na tožbo ni nasprotovala – da bi bilo povsem mogoče v nacionalnem predpisu določiti, da se novi model lahko uporablja šele od izteka mandata takratnega komisarja dalje ali da bo komisar do izteka svojega mandata prvi predsednik Organa.

33. Komisija trdi, da Sodišče trditve Madžarske, navedene v točki 28 zgoraj, v skladu s katero bi ugotovitev neizpolnitve obveznosti v tem primeru tudi povzročila, da bi bili ukrepi, ki jih je Organ sprejel po 1. januarju 2012, nezdružljivi s pravom Unije, ne sme preučiti v povezavi z dopustnostjo tožbe. S to trditvijo bi se dejansko postavilo vprašanje, ali se časovna uporaba sodbe, s katero je bila ugotovljena kršitev, razširi na obdobje pred razglasitvijo sodbe ali ne. Po mnenju Komisije sme Sodišče na podlagi načela pravne varnosti možnost vseh zainteresiranih oseb, da bi se sklicevale na določbo, ki jo je razložilo, z namenom izpodbijanja pravnih razmerij, ki so nastala v dobri veri, omejiti le izjemoma. Trdi, da Madžarska v odgovoru na tožbo Sodišču ni predlagala, naj časovno omeji učinke sodbe, s katero bi bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti v tej zadevi. Poleg tega Komisija meni, da Madžarska ni dokazala, da so bili pogoji, ki jih v zvezi s tem zahteva sodna praksa, izpolnjeni.

34. Po mnenju Komisije ponovno imenovanje komisarja na prejšnje mesto ali imenovanje na mesto predsednika Organa ne bi povzročilo, da bi bile odločitve, ki jih je predsednik Organa sprejel po 1. januarju 2012, nezdružljive s pravom Unije.

35. ENVP se ni izrekel o dopustnosti tožbe.

2. Presoja

36. Ne morem se strinjati s trditvijo Madžarske, da sodba, s katero bi bila ugotovljena zatrjevana neizpolnitev obveznosti, ni izvršljiva. Ta trditev se deli na dva dela.

37. Prvič, Madžarska trdi, da je zatrjevana neizpolnitev obveznosti ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju Komisije, izčrpala svoje učinke. Menim, da ni tako.

38. V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na to, kakšno je bilo stanje v državi članici ob izteku tega roka.⁶

39. Ker bi se moral v skladu z zakonom št. LIX iz leta 1993⁷ mandat komisarja končati šele septembra 2014, menim, da zatrjevana neizpolnitev obveznosti ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju Komisije,⁸ ni izčrpala vseh svojih učinkov in ima še zdaj pravne učinke.

40. Drugič, Madžarska trdi, da tožba Komisije ni dopustna, ker ne bo mogla izvršiti sodbe, s katero bi bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, ne da bi ponovila isto nezakolitost, kot bi bila ugotovljena s sodbo. Tudi s to trditvijo se ne strinjam.

41. Ugotovitev Sodišča, da država ni izpolnila obveznosti, zadevno državo članico v skladu z besedilom člena 260 PDEU zavezuje, da sprejme ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča.

6 — Glej zlasti sodbe z dne 31. marca 1992 v zadevi Komisija proti Italiji (C-362/90, Recueil, str. I-2353, točka 10), z dne 4. julija 2002 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-173/01, Recueil, str. I-6129, točka 7) in z dne 10. aprila 2003 v zadevi Komisija proti Franciji (C-114/02, Recueil, str. I-3783, točka 9).

7 — Glej točki 6 in 7 teh sklepnih predlogov.

8 — Glej točki 18 in 19 teh sklepnih predlogov.

42. Čeprav Sodišče s sodbo, ki je povsem ugotovitvena, državi članici, katere neizpolnitev obveznosti je ugotovilo, ne more naložiti, naj sprejme natančno določene ukrepe,⁹ morajo vsi organi zadevne države članice, med katerimi so zakonodajni, sodni in upravni organi, na področju svojih pristojnosti zagotoviti izvršitev sodbe Sodišča,¹⁰ kar zlasti in nedvomno pomeni prepoved uporabe zakonodaje, ki ni združljiva s pravom Unije, in obveznost sprejetja vseh določb za doseganje polnega učinka prava Unije.¹¹

43. Poleg tega je podaljšanje ureditve, ki je s sodbo Sodišča razglašena za nezdružljivo s pravom Unije, huda kršitev obveznosti lojalnega sodelovanja, ki jo državam članicam nalaga člen 4(3) PEU, in pomeni zlasti obveznost, da se vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili uresničevanje ciljev Evropske unije.¹²

44. Zato bi v tej zadevi ugotovitev neizpolnitve obveznosti kljub njeni ugotovitveni naravi imela pomembne pravne učinke, ki bi nujno vplivali na status sedanjega predsednika Organa, kot poudarja tudi Madžarska (čeprav z namenom nasprotovati morebitni ugotovitvi kršitve).

45. Ob upoštevanju nacionalnega pravnega in dejanskega okvira, opisanega v točkah od 6 do 12 zgoraj, je bila namreč predčasna prekinitev mandata komisarja 31. decembra 2011 neločljivo povezana z imenovanjem predsednika Organa 1. januarja 2012. Zato bi, če bi Sodišče ugotovilo, da je Madžarska, s tem ko je predčasno prekinila mandat komisarja, kršila člen 28(1), drugi pododstavek, Direktive, iz tega sledilo, da je bilo, kot trdi Komisija, tudi imenovanje predsednika Organa nezakonito. To, da sedanji predsednik od 1. januarja 2012 opravlja to funkcijo, bi bilo namreč v nasprotju s pravom Unije.

46. V teh okoliščinah menim, da trditve, da ni mogoče izvršiti sodbe, s katero bi bila ugotovljena morebitna neizpolnitev obveznosti, niso utemeljene, kajti, kot navaja Komisija, v tem primeru bi se sodba o ugotovitvi zatrevane neizpolnitve obveznosti lahko izvršila bodisi s ponovnim imenovanjem A. Jórija na funkcijo komisarja do izteka njegovega prvotnega mandata bodisi z njegovim imenovanjem za predsednika Organa.

47. Poleg tega vprašanja, ali novi zakon o varstvu podatkov izpolnjuje merila iz Direktive ali ne, ali Organ deluje neodvisno in ali bi izvršitev sodbe, s katero je bila ugotovljena neizpolnitev obveznosti, povzročila ponovitev tako ugotovljene kršitve,¹³ nikakor ne vplivajo na vprašanje, ali je bila prekinitev mandata komisarja kršitev člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive.¹⁴

48. Drugačno sklepanje bi omogočilo, da se neka država članica vsakršni ugotovitvi, da nekatere njene odločitve niso združljive s pravom Unije, izogne z izgovorom, da so druge, poznejše odločitve, ki so postale mogoče šele po kršitvi, skladne s pravom Unije in jih ni mogoče spremeniti, ne da se ponovi ista kršitev.

49. Prav tako me ne prepriča trditev Madžarske, da načelo pravne varnosti nasprotuje dopustnosti te tožbe, ker bi v tem primeru ugotovitev zatrevane neizpolnitve obveznosti povzročila, da bi bila vsa dejanja predsednika Organa, ki jih je izvedel po 1. januarju 2012, nezdružljiva s pravom Unije.

9 — Glej zlasti sodbo z dne 14. aprila 2005 v zadevi Komisija proti Nemčiji (C-104/02, ZOdl., str. I-2689, točka 49).

10 — Glej zlasti sodbi z dne 14. decembra 1982 v združenih zadevah Waterkeyn in drugi (od 314/81 do 316/81 in 83/82, Recueil, str. 4337, točka 16) in z dne 19. januarja 1993 v zadevi Komisija proti Italiji (C-101/91, Recueil, str. I-191, točka 24).

11 — Sodbi z dne 13. julija 1972 v zadevi Komisija proti Italiji (48/71, Recueil, str. 529, točka 7) in z dne 22. junija 1989 v zadevi Costanzo (103/88, Recueil, str. 1839, točka 33) ter zgoraj navedena sodba Komisija proti Italiji z dne 19. januarja 1993 (točka 24).

12 — Glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Italiji z dne 19. januarja 1993 (točka 23).

13 — To tudi presega okvir tega postopka zaradi neizpolnitve obveznosti.

14 — Glej po analogiji sodbo z dne 6. novembra 2012 v združenih zadevah Komisija in Lagardère proti Éditions Odile Jacob (C-553/10 P in C-554/10 P, točka 51). Sodišče je razsodilo, da „[v]prašanje, ali je [pooblaščenec v okviru postopkov koncentracije] deloval neodvisno, se postavlja le, če se predhodno ugotovi, da je bil dejansko neodvisen od strank“.

50. Načelo pravne varnosti je skupno načelo vseh pravnih redov držav članic in del pravnega reda Unije, zato ga vsekakor morajo spoštovati organi zadevne države članice, ki zagotavljajo izvršitev sodbe, s katero je bilo ugotovljeno, da ta država članica ni izpolnila obveznosti iz prava Unije. Vendar brez stališča o utemeljenosti trditve, da bo ugotovitev zatrjevanе neizpolnitve obveznosti povzročila, da bodo dejanja Organa, izvedena po 1. januarju 2012, neveljavna, zadošča navedba, da ni naloga Sodišča,¹⁵ ampak kvečjemu madžarskih nacionalnih sodišč, da odločajo o morebitnih kršitvah tega načela v posameznih primerih in sprejmejo ustrezne ukrepe, ne da bi škodili učinkoviti izvršitvi sodbe Sodišča.

51. Naj ob tem dodam, da je Sodišče ugotovilo, da Zvezna republika Nemčija¹⁶ in Republika Avstrija¹⁷ nista izpolnili obveznosti iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive kljub morebitnim pravnim učinkom take ugotovitve na ukrepe, ki so jih sprejeli zadevni organi.

52. Predlog Madžarske, da se omejijo učinki sodbe, s katero bi bila ugotovljena zatrjevana neizpolnitev obveznosti, bom preučil v delu teh sklepnih predlogov, ki se nanaša na utemeljenost tožbe.¹⁸

53. Zato predlagam, naj se tožba šteje za dopustno.

B – Vsebinska presoja

1. Trditve strank

54. Komisija ne izpodbija tega, da ima Madžarska pravico spremeniti svoj sistem nadzora nad varstvom osebnih podatkov, če zagotavlja popolno neodvisnost organa, ki izvaja ta nadzor, kar, kot je razvidno iz sodne prakse,¹⁹ presega preprosto funkcionalno neodvisnost, saj morajo biti izključene vse oblike odvisnosti, ne glede na to, ali so institucionalne, osebne ali materialne narave.

55. Komisija ob intervenciji ENVP meni, da mora država članica, ko določi trajanje mandata tega organa, to tudi spoštovati, ne da bi imela možnost, da ga predčasno prekine, razen iz nujnih razlogov, ki so objektivno preverljivi. Predčasno prenehanje mandata ustvarja tveganje za nedovoljen vpliv na opravljanje nalog nadzornega organa, kar bi vplivalo na njegovo neodvisnost. Po mnenju Komisije to razlago podpira primerjava s pravili o ENVP, določenimi z Uredbo (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov.²⁰

56. Komisija meni, da reforma madžarskega nadzornega organa ne upravičuje prekinitve mandata komisarja. Madžarska bi v notranjem pravu prav lahko določila, da se novi model uporablja šele od izteka mandata takratnega komisarja ali da bo prvi predsednik Organa nihče drug kot komisar do izteka svojega mandata, kar bi zaščitilo neodvisnost nadzornega organa za varstvo podatkov. Navaja, da je Madžarska pri drugih vidikih zagotovila kontinuiteto med starim in novim nadzornim organom, zlasti v zvezi z nerešenimi zadevami in obdelavo podatkov.

15 — V okviru postopka na podlagi člena 258 PDEU je Sodišče pristojno le za ugotavljanje morebitne neizpolnitve obveznosti.

16 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Nemčiji z dne 9. marca 2010.

17 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Avstriji.

18 — Glej točke od 84 do 89 teh sklepnih predlogov.

19 — Glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji z dne 9. marca 2010 in Komisija proti Avstriji.

20 — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 26, str. 102.

57. Vendar po mnenju Komisije priznanje, da je bilo treba prekiniti mandat komisarja, ker njegovo mesto „ne obstaja več“, pomeni, da nad vsakim nadzornim organom v Uniji ves čas visi grožnja, da se njegov mandat prekine z zakonodajnim ukrepom, s katerim se ukinja obstoječi organ in se namesto njega ustanavlja nov organ z istimi nalogami, kot so opredeljene v členu 28 Direktive. Zato ne bi bilo mogoče izključiti, da politične oblasti take reforme uporabljajo za nadzor in kaznovanje nadzornih organov, s katerimi se ne strinjajo. Navaja, da je v skladu s sodno prakso Sodišča že samo tveganje za tak vpliv nezdržljivo z zahtevo po popolni neodvisnosti nadzornih organov.²¹

58. Komisija meni, da Madžarska ni dokazala, da je komisar zavrnil vodenje Organa, in da komisarjeve izjave v zvezi s tem v pogovorih, objavljenih v madžarskih medijih, niso upoštevne. Komisija spominja, da je treba v skladu s členom 15(3) zakona št. LIX iz leta 1993 odstop komisarja pisno sporočiti predsedniku madžarskega parlamenta. Ker tega ni bilo, se Madžarska pri domnevi, da komisar ni želel več opravljati nalog iz člena 28 Direktive, ni mogla opirati na neoprijemljive izjave v medijih. Komisija dodaja, da Madžarska A. Jóriju ni nikdar ponudila nove funkcije in mu ni nikdar zagotovila, da bodo sprejeta prehodna pravila, ki bodo omogočila, da se njegov mandat podaljša do običajnega izteka.

59. Madžarska meni, da predčasno prenehanje mandata komisarja ni kršitev člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive, ker je bilo povezano s spremembo institucionalnega modela. Iz sodne prakse na tem področju naj bi bilo razvidno, da člen 28 Direktive in člen 44 Uredbe št. 45/2001 določata, da je treba nacionalnim in evropskim organom za varstvo osebnih podatkov zagotoviti polno neodvisnost „pri izvajanju [njihovih] nalog“, to je s funkcionalnega vidika. Po mnenju Madžarske pod „funkcionalno neodvisnost“ spadajo vsi elementi, ki zagotavljajo, da na nadzorni organ pri izvajanju nalog, ki so mu zaupane, ni nobenega, neposrednega ali posrednega vpliva, kar izključuje tudi elemente, ki zagotavljajo organizacijsko, proračunsko ali osebno neodvisnost, ki jo mora ta organ imeti pri izvajanju svojih nalog.

60. Poudarja, da v tem primeru ni sporno, da Organ, tako kot je njegov predhodnik, uživa pravno okolje, ki ga pri izvajanju njegove dejavnosti, to je nadzoru nad varstvom podatkov, ščiti pred kakršnim koli zunanjim vplivom, in da v vseh vidikih izpolnjuje zahtevo po neodvisnosti iz člena 28 Direktive. V zvezi s tem Madžarska meni, da položaj, obravnavan v tej zadevi, nikakor ni primerljiv s položajema v zadevah, v katerih sta bili izrečeni zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji z dne 9. marca 2010 in Komisija proti Avstriji. Meni, da nemška in avstrijska zakonodaja v nasprotju z zadevnim spisom nista pravno izključili tveganja, da se poseže v neodvisnost njunih nacionalnih organov za nadzor varstva podatkov pri izvajanju „nalog, ki so jima zaupane“.

61. Po mnenju Madžarske je smisel zahteve po neodvisnosti iz člena 28 Direktive, da je ves čas v vsaki državi članici nadzorni organ za varstvo podatkov, ki izvaja svoje naloge brez zunanjih vplivov. Meni, da pojem neodvisnosti osebi, ki vodi ta organ, ne daje subjektivne pravice do izvajanja te naloge. Ob upoštevanju, da je bila uvedena institucionalna sprememba, ne bi bilo upravičeno pričakovati, da nova zakonodaja komisarju samodejno dodeli funkcijo predsednika Organa. Ker funkcionalna neodvisnost nadzornega organa ni prizadeta, ni pomembno, ali se zamenja oseba, ki vodi ta organ, pa čeprav pred iztekom njenega prvotnega mandata.

62. Madžarska trdi, da morajo države članice opredeliti organizacijsko strukturo nacionalnih organov za varstvo osebnih podatkov. To naj bi pomenilo, da tudi izbira subjekta ali osebe, zadolžene za izvrševanje pristojnosti organa v izbranem organizacijskem modelu, in njena zamenjava, ki se zgodi sočasno s spremembo modela, spadata v pristojnost držav članic. Navaja, da je bila zakonska ureditev glede komisarja na podlagi novih določb temeljnega zakona v celoti nadomeščena z novo ureditvijo, s katero so bile naloge, ki jih je prej izvajal komisar, prenesene na organ za varstvo podatkov. Čeprav obstajajo podobnosti med statusom komisarja in predsednika Organa, ki jih pojasnjuje zahteva po neodvisnosti, naj bi šlo za jasno ločeni instituciji javnega prava.

21 — Zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji z dne 9. marca 2010 in Komisija proti Avstriji.

63. Po mnenju Madžarske bi bilo imenovanje komisarja na to novo funkcijo neupravičeno in nerazumljivo, saj je večkrat javno izrazil, da se načelno ne strinja z novim institucionalnim modelom in da ne namerava sprejeti takega imenovanja.

2. Presoja

a) Načela

64. Za uvod je treba pojasniti, da Komisija nikakor ne izpodbija pravice Madžarske, da spremeni svoj institucionalni model nadzornega organa za varstvo podatkov, tako da strukturo, ki jo vodi ena sama oseba, nadomesti s kolegijskim organom. Kljub temu meni, da Madžarska pri svoji odločitvi ni izpolnila obveznosti in da mora do izteka mandata nadzornega organa spoštovati njegovo neodvisnost.

65. V skladu z ustaljeno sodno prakso je zahteva, da varstvo osebnih podatkov nadzoruje neodvisen organ, bistven element varstva oseb pri obdelavi osebnih podatkov,²² ki izhaja ne le iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive, ampak tudi iz primarnega prava Unije, zlasti člena 8(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člena 16(2) PDEU.²³ Nadzorni organi, določeni v členu 28 Direktive, so namreč varuhi teh temeljnih pravic in svoboščin pri obdelavi osebnih podatkov.²⁴

66. V zgoraj navedenih sodbah Komisija proti Nemčiji z dne 9. marca 2010 in Komisija proti Avstriji je Sodišče podalo avtonomno²⁵ in široko²⁶ razlago pojma „popolnoma samostojno [neodvisno]“ iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive. Svojo razlago je po eni strani oprlo na samo besedilo tega člena 28(1), drugi pododstavek, s tem ko je navedlo, da je pojem „samostojno [neodvisno]“ okrepljen s pridevnikom „popolnoma“, in po drugi na cilj zagotavljanja samostojnosti zadevnih organov, ki je zagotavljati učinkovit in zanesljiv nadzor spoštovanja določb na področju varstva fizičnih oseb pri obdelavi osebnih podatkov.²⁷

67. Sodišče je poudarilo, da ta cilj ni bil določen zaradi dodelitve posebnega statusa tem organom samim in njihovim zastopnikom, temveč za krepitev varstva oseb in organov, na katere se odločbe teh organov nanašajo.²⁸ Zato morajo nadzorni organi pri izvajanju nalog ravnati objektivno in nepristransko ter ne smejo biti podvrženi nobenemu zunanjemu, neposrednemu ali posrednemu vplivu, ki bi lahko usmerjal njihove odločitve.²⁹

68. Že samo tveganje takega vpliva zadošča za kršitev člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive.³⁰

22 — Zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji z dne 9. marca 2010 (točka 23) in Komisija proti Avstriji (točka 37).

23 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Avstriji (točka 36).

24 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Nemčiji z dne 9. marca 2010 (točka 23).

25 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Avstriji (točka 40).

26 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Nemčiji z dne 9. marca 2010 (točka 51).

27 — *Ibidem* (točke od 18 do 25).

28 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Nemčiji z dne 9. marca 2010 (točka 25).

29 — *Ibidem* (točke 19, 25, 30 in 50) in zgoraj navedena sodba Komisija proti Avstriji (točki 41 in 43).

30 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Nemčiji z dne 9. marca 2010 (točka 36).

69. V zvezi s tem je iz zgoraj navedene sodbe Komisija proti Avstriji jasno razvidno, da vsako ravnanje, ki bi lahko vodilo v „vnaprejšnjo poslušnost“³¹ nadzornega organa za varstvo podatkov, ne spoštuje zahteve po „popolni samostojnosti [neodvisnosti]“, ki jo morajo države članice v skladu s členom 28(1), drugi pododstavek, Direktive in primarnim pravom Unije zagotoviti svojemu nadzornemu organu.

70. Menim – tako kot Komisija – da čeprav lahko vsaka država članica sprejme institucionalno ureditev, ki je po njenem mnenju najboljša zanjo, in jo zato pozneje lahko spremeni, za to velja pogoj, da to sprejetje ali poznejša sprememba ne posegata v nujno zahtevo po „popolni samostojnosti [neodvisnosti]“ iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive.

71. Podobno kot Komisija menim, da je neodvisnost tega organa „nujno odvisna od obstoja mandata z vnaprej določenim trajanjem“³² in neodstavljenosti do izteka mandata, razen iz nujnih razlogov, povezanih z njegovim ravnanjem ali zmožnostjo opravljanja te funkcije, ki so vnaprej zakonsko določeni in objektivno preverljivi.

72. Ni sporno, da je neodstavljenost do izteka mandata neločljivo povezana z zahtevo po „popolni samostojnosti [neodvisnosti]“.³³ Po analogiji ne bi bilo mogoče meniti, da se spoštuje neodvisnost sodnika, če bi se pod pretvezo, da se ukinja njegovo sodišče in ustanavlja novo, čeprav neodvisno sodišče, predčasno ukinila njegova funkcija.

73. Že samo tveganje predčasnega prenehanja mandata organa iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive lahko ta organ izpostavi „vmešavanju ali neupravičenim pritiskom“³⁴ in vodi v njegovo „vnaprejšnjo poslušnost“.

74. Iz tega sledi, da čeprav države članice po lastni presoji odločajo o institucionalni strukturi organa iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive,³⁵ ni sporno, da zahteva po „popolni samostojnosti [neodvisnosti]“, ki jo nalaga pravo Unije, predpostavlja obstoj in spoštovanje posebnih in podrobnih pravil, ki na področju imenovanja, trajanja funkcij in možnih vzrokov za odpoklic ali odstavitev tega organa, omogočajo, da se zavrne vsak upravičen dvom glede zaščitenosti navedenega organa pred kakršnim koli neposrednim ali posrednim zunanjim vplivom, ki bi lahko usmerjal njegove odločitve.³⁶

31 — Zgoraj navedena sodba Komisija proti Avstriji z dne 9. marca 2010 (točka 51). V zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji je Sodišče razsodilo, da „že samo tveganje, da lahko državni organi izvajajo politični vpliv na odločitve nadzornih organov, zadostuje, da je ovirano samostojno izvajanje nalog teh organov. Prvič, kot je ugotovila Komisija, bi lahko šlo za ‚vnaprejšnjo poslušnost‘ teh organov z vidika prakse odločanja državnega organa. Po drugi strani pa vloga varuhov pravice do zasebnosti, ki naj bi jo imeli navedeni organi, zahteva, da so njihove odločitve in s tem organi brez vsakega suma pristranskosti“ (točka 36).

32 — Glej točko 66 tožbe Komisije.

33 — Glej po analogiji sklep z dne 4. februarja 2000 v zadevi Emesa Sugar (C-17/98, Recueil, str. I-665, točka 11).

34 — Glej po analogiji sodbo z dne 31. maja 2005 v zadevi Syfait in drugi (C-53/03, ZOdl., str. I-4609, točka 31).

35 — Glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Avstriji (točka 58). Sodišče je v njej razsodilo, da „[d]ržave članice namreč niso zavezane, da v nacionalno zakonodajo vključijo določbe, ki so podobne tistim iz poglavja V [z naslovom ‚Neodvisni nadzorni organ: evropski nadzornik za varstvo podatkov‘] Uredbe št. 45/2001, da bi svojemu nadzornemu organu ali nadzornim organom zagotovile popolno neodvisnost, in lahko tako z vidika proračunskega prava predvidijo, da spada nadzorni organ v neki oddelek ministrstva. Vendar zagotovitev osebja in potrebne opreme takemu organu temu ne sme preprečevati, da bi bil pri opravljanju nalog ‚popolnoma samostojen [neodvisen]‘ v smislu člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive“.

36 — Glej v tem smislu sodbi z dne 19. septembra 2006 v zadevi Wilson (C-506/04, ZOdl., str. I-8613, točki 51 in 53) in z dne 22. decembra 2010 v zadevi RTL Belgium (C-517/09, ZOdl., str. I-14093, točka 39), ki se nanašata na zahtevano neodvisnost nekega organa, da se ga prizna kot sodišče v smislu člena 267 PDEU. Res je, da je Sodišče vztrajalo pri avtonomni razlagi izraza „popolnoma samostojno [neodvisno]“ iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive, zlasti glede na člen 267 PDEU (zgoraj navedena sodba Komisija proti Avstriji, točka 40). Vendar menim, da če neki subjekt ne izpolnjuje merila neodvisnosti, ki ga zahteva sodna praksa, da se ga prizna kot sodišče v smislu člena 267 PDEU, gotovo ne more izpolnjevati zahteve po „popolni samostojnosti [neodvisnosti]“ iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive.

b) Uporaba za zadevni spis

75. Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da so bili pogoji mandata komisarja predmet posebnih in podrobnih določb v madžarskem pravu. V skladu s členom 4(5) zakona št. LIX iz leta 1993 je bil namreč izvoljen leta 2008 za šest let z možnostjo ene ponovne izvolitve. V členu 15 tega zakona so bile določene in s tem zelo ozko omejene možnosti za predčasno prenehanje mandata.³⁷

76. Menim, da je Komisija zadostno dokazala, da je bil 31. decembra 2011 mandat komisarja prekinjen v nasprotju s členom 15 zakona št. LIX iz leta 1993 in da procesna jamstva za zaščito mandata, določena v tem zakonu, niso bila spoštovana. Poleg tega Madžarska pri institucionalnih spremembah, ki so začele veljati leta 2012, ni sprejela nobenega prehodnega ukrepa za spoštovanje pogojev mandata in s tem neodvisnosti komisarja.

77. Madžarska poudarja, da je o „spremembi modela“, uvedeni z novo zakonodajo, ki je začela veljati 1. januarja 2012, odločila ustavna oblast in da sta predsednik Organa in komisar jasno ločeni javni funkciji, za kateri se ne sme šteti, da sta medsebojno povezani zaradi dejstva, da ju opravlja ista oseba.

78. Te utemeljitve niso prepričljive.

79. Menim, da je Komisija zadostno dokazala, da je Organ, čeprav ima drugačen pravni status in deluje po drugačnih pravilih, nasledil komisarja pri izvajanju nalog, dodeljenih nadzornemu organu na podlagi člena 28 Direktive. Madžarska je namreč tako komisarja kot Organ ustanovila zato, da bi izpolnila obveznost iz te določbe, da določi javni organ, ki je na njenem ozemlju odgovoren za spremljanje predpisov, ki jih je ta država članica sprejela v skladu s to direktivo. Z vidika naloge, ki se izvaja na podlagi te določbe, sta subjekta istovetna. Poleg tega je kontinuiteta med subjektoma zagotovljena s členom 75(1) in (2) novega zakona o varstvu podatkov, ki določa, da Organ vodi zadeve, ki jih je komisar začel obravnavati pred 1. januarjem 2012, in obdeluje podatke, ki jih je slednji obdeloval pred tem datumom.

80. V zvezi z dejstvom, da je o institucionalni spremembi odločila ustavna oblast, je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, najprej, da je bil Organ ustanovljen s sistemskim zakonom, to je z novim zakonom o varstvu podatkov, in ne s temeljnim zakonom.³⁸ Poleg tega institucionalne spremembe, niti če so uvedene z ustavnimi zakoni, ne morejo ogroziti polnega učinka nadrejene obveznosti, ki jo nalaga pravo Unije, v zvezi z zagotavljanjem „popolne samostojnosti [neodvisnosti]“, kajti primarnost prava Unije velja ne glede na razvrstitev zadevnega nacionalnega predpisa. Zato ne morejo upravičiti predčasne prekinitve mandata nadzornega organa za varstvo podatkov. Kot sta trdila Komisija in ENVP, bi, če bi bilo tako, organ bodisi zakonodajne bodisi ustavne oblasti, čim bi bil nadrejen, lahko izvajal zunanji in nedovoljeni pritisk na nadzorni organ za varstvo podatkov že samo z izrecno ali prikrito grožnjo s takimi spremembami in predčasno prekinitvijo mandata nadzornega organa, določenega v členu 28(1) Direktive, kar bi lahko vodilo v „vnaprejšnjo poslušnost“.³⁹

37 — Določal je, da se mandat komisarja konča v šestih konkretnih okoliščinah, te so: prenehanje mandata, smrt komisarja; njegov odstop, o katerem pisno obvesti predsednika madžarskega parlamenta; sklep madžarskega parlamenta, s katerim je ugotovljeno nasprotje interesov; obvezna upokojitev, če več kot 90 dni ne more opravljati funkcij, povezanih z mandatom, iz razlogov, na katere nima vpliva, in razrešitev, če več kot 90 dni ne more opravljati funkcij, povezanih z mandatom, iz razlogov, na katere bi lahko vplival, če namerno ni izpolnil obveznosti prijave premoženja, če v prijavi premoženja namerno ni točno navedel bistvenih podatkov ali dejstev ali če je bil pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje.

38 — V skladu s členom VI(3) temeljnega zakona „neodvisen organ, ustanovljen s sistemskim zakonom, zagotavlja spoštovanje pravic, povezanih z varstvom osebnih podatkov in dostopom do podatkov splošnega pomena“.

39 — Glej točko 69 teh sklepnih predlogov.

81. Nazadnje, ne menim, da je trditev Madžarske, da komisarja po njegovih javnih izjavah, da nima namena sprejeti imenovanja za predsednika, ni bilo mogoče imenovati na to mesto, upoštevna. Kljub dejstvu, da naj take izjave v medijih zaradi strogih zahtev, ki jih nalagata člen 28 Direktive in člen 15 zakona št. LIX iz leta 1993,⁴⁰ ne bi imele nobene pravne vrednosti, Madžarska ni trdila, da bi zadevno mesto uradno ponudila komisarju. Poleg tega ob branju odgovora Madžarske z dne 30. marca 2012 na obrazloženo mnenje poudarjam, da je komisar A. Jóri izrazil nestrinjanje z novim zakonom o varstvu podatkov in dodal, da imenovanja za predsednika, če bi mu to mesto ponudili, ne bi sprejel, ker je med drugim menil, da se z ustanovitvijo Organa ne spoštuje zahteve po neodvisnosti, določene z Direktivo. Komisija je te očitke ponovila v predhodnem postopku in navsezadnje je Madžarska nekatere med njimi, razen predčasne prekinitve mandata komisarja, upoštevala v zakonodajnih spremembah.⁴¹ Poleg tega komisarju nikakor ni mogoče očitati njegovih uradnih stališč z dne 10. in 22. junija 2011⁴² glede osnutka novega zakona, v skladu s katerimi neobstoj prehodnih določb pomeni kršitev njegove neodvisnosti in ki so bile podane v okviru njegove uradne funkcije nadzornega organa, ustanovljenega na podlagi člena 28 Direktive, in jih ni mogoče razumeti kot odstopno izjavo.

82. Zato menim, da Madžarska, s tem ko je predčasno prekinila mandat nadzornega organa za varstvo podatkov, ni izpolnila obveznosti iz Direktive.

83. Dodajam, da bi bila sodba o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti v tej zadevi zelo pomembna, ne le za organe, ustanovljene na podlagi člena 28(1) Direktive, ampak tudi za vse neodvisne organe, ustanovljene na podlagi prava Unije. Ta sodba bi, s tem ko bi neodvisnim organom zagotovila neodstavljivost do izteka mandata, razen iz nujnih razlogov, ki so vnaprej zakonsko določeni in objektivno preverljivi, znatno omejila škodljivo tveganje za „vnaprejšnjo poslušnost“ do zunanjih, javnih ali zasebnih subjektov. Taka sodba bi umaknila „Damoklejev meč“, ki ga predstavlja hromeče tveganje predčasne prenehanja njihovega mandata.

VI – Časovni učinki ugotovitve neizpolnitve obveznosti

84. Madžarska je predlagala, naj se, če bi Sodišče ugodilo tožbi Komisije, učinki sodbe časovno omejijo,⁴³ tako da mandat sedanjega predsednika Organa ne bi bil prizadet. Trdi, da posledice načela pravne varnosti izključujejo tudi, da bi se pravnomočno končane zadeve lahko ponovno izpodbijale.

85. Treba je „spomniti, da lahko Sodišče zgolj izjemoma na podlagi splošnega načela pravne varnosti, ki je del pravnega reda Unije, omeji možnost vsaki zadevni osebi, da se sklicuje na določbo, ki jo je razlagalo, da bi se postavila pod vprašaj pravna razmerja, sklenjena v dobri veri“.⁴⁴ Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso finančne posledice, ki bi v državi članici lahko nastale zaradi izdane sodbe v zadevi predhodnega odločanja, same po sebi ne upravičujejo časovne omejitve učinkov te sodbe.⁴⁵

40 — V skladu s členom 15 zakona št. LIX iz leta 1993 je treba odstop komisarja pisno sporočiti predsedniku parlamenta. Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da A. Jóri ni odstopil s funkcije komisarja v skladu s to določbo.

41 — Glej točke od 15 do 18 teh sklepnih predlogov.

42 — Glej točko 77 tožbe Komisije.

43 — Glej točko 28 teh sklepnih predlogov.

44 — Glej zlasti sodbo z dne 23. maja 2000 v zadevi Buchner in drugi (C-104/98, Recueil, str. I-3625, točka 39).

45 — *Ibidem* (točka 41).

86. Kajti „Sodišče je to rešitev uporabilo le v točno določenih okoliščinah, ko je obstajalo tveganje hudih gospodarskih posledic zlasti zaradi velikega števila pravnih razmerij, vzpostavljenih v dobri veri na podlagi ureditve, za katero se je štelo, da je začela veljati, in ko se je zdelo, da so bili posamezniki in nacionalni organi vodeni k ravnanju, ki zaradi objektivne in pomembne negotovosti glede obsega določb Unije ni bilo v skladu z ureditvijo Unije, in h kateri so morebiti prispevala tudi ravnanja drugih držav članic ali Komisije“.⁴⁶

87. „Čeprav bi se predpostavljalo, da imajo sodbe, razglašene na podlagi člena [258 PDEU], enake učinke kot tiste, ki so razglašene na podlagi člena [267 PDEU], in bi zato lahko upoštevanje pravne varnosti izjemoma narekovalo omejitev njihovih časovnih učinkov“,⁴⁷ menim, da je treba predlog Madžarske ob predpostavki, da je bil pravilno formuliran, zavrni.

88. Madžarska namreč z ničemer ni dokazala, da je obstajalo tveganje hudih gospodarskih težav ali da je bila v času sprejemanja zakona, s katerim je bil ustanovljen Organ, v objektivni in pomembni negotovosti glede obsega člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive.

89. V tem obdobju je Sodišče že razložilo pojem „popolnoma samostojno [neodvisno]“ iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive.⁴⁸ Zato prava Unije razumno ni bilo mogoče razumeti tako, da Madžarski dovoljuje, da predčasno prekine mandat komisarja.⁴⁹

VII – Stroški

90. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker je Komisija predlagala, naj se Madžarski naloži plačilo stroškov, in ker ta po mojem mnenju s predlogi ne bi smela uspeti, menim, da ji je treba naložiti plačilo stroškov. V skladu s členom 140 Poslovnika ENVP nosi svoje stroške.

VIII – Predlog

91. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj:

- ugotovi, da Madžarska, s tem ko je predčasno prekinila mandat nadzornega organa za varstvo podatkov, ni izpolnila obveznosti iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 95/46/ES z dne 24. oktobra 1995 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov,
- Madžarski naloži plačilo njenih stroškov in stroškov, ki jih je priglasila Evropska komisija, ter
- Evropskemu nadzorniku za varstvo podatkov naloži plačilo njegovih stroškov.

46 — Sodba z dne 11. avgusta 1995 v združenih zadevah Roders in drugi (od C-367/93 do C-377/93, Recueil, str. I-2229, točka 43). Glej tudi sodbi z dne 12. septembra 2000 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-359/97, Recueil, str. I-6355, točka 91) in z dne 15. decembra 2009 v zadevi Komisija proti Finski (C-284/05, ZOdl., str. I-11705, točka 57).

47 — Sodba z dne 12. februarja 2009 v zadevi Komisija proti Poljski (C-475/07, točka 61). Glej tudi sodbe z dne 7. junija 2007 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-178/05, ZOdl., str. I-4185, točka 67), z dne 26. marca 2009 v zadevi Komisija proti Grčiji (C-559/07, točka 78) in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Finski (točka 58).

48 — Glej zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Nemčiji z dne 9. marca 2010 in Komisija proti Avstriji.

49 — Glej po analogiji sodbo z dne 13. februarja 1996 v združenih zadevah Bautiaa in Société française maritime (C-197/94 in C-252/94, Recueil, str. I-505, točka 50).