



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 8. aprila 2014*

„Neizpolnitev obveznosti države — Direktiva 95/46/ES — Varstvo posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in prosti pretok takih podatkov — Člen 28(1) — Nacionalni nadzorni organi — Neodvisnost — Nacionalna zakonodaja, s katero je predčasno prekinjen mandat nadzornega organa — Ustanovitev novega nadzornega organa in imenovanje druge osebe za predsednika“

V zadevi C-288/12,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 8. junija 2012,

Evropska komisija, ki jo zastopata K. Talabér-Ritz in B. Martenczuk, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourg,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Evropskega nadzornika za varstvo podatkov (ENVP), ki ga zastopajo I. Chatelier, A. Buchta, Z. Belényessy in H. Kranenborg, agenti,

intervenient,

proti

Madžarski, ki jo zastopa M. Z. Fehér, agent,

tožena stranka,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, podpredsednik, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C. G. Fernlund in J. L. da Cruz Vilaça, predsedniki senatov, G. Arestis, J. Malenovský, sodnika, M. Berger, A. Prechal, sodnici, E. Jarašiūnas (poročevalec) in C. Vajda, sodnika,

generalni pravobranilec: M. Wathelet,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. oktobra 2013,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 10. decembra 2013

* Jezik postopka: madžarščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Madžarska s tem, da je predčasno prekinila mandat nadzornega organa za varstvo osebnih podatkov, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 15, str. 355).

Pravni okvir

Pravo Unije

- 2 V uvodni izjavi 62 Direktive 95/46 je navedeno:

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

- 3 Člen 28 Direktive 95/46, naslovljen „Nadzorni organ“, v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. 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 neodvisno.

2. Vsaka država članica zagotovi, da se ob pripravi zakonodajnih in upravnih aktov, ki se nanašajo na varstvo posameznikovih pravic in svoboščin pri obdelavi osebnih podatkov, posvetuje z nadzornimi organi.“

- 4 Uredba (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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 26, str. 102) v poglavju V ustanavlja neodvisni nadzorni organ, imenovan Evropski nadzornik za varstvo podatkov (ENVP).

- 5 Člen 42 te uredbe, naslovljen „Imenovanje“, določa:

„1. Evropski parlament in Svet s skupnim soglasjem imenujeta [ENVP] za petletni mandat na podlagi seznama, ki ga sestavi Komisija po javnem razpisu za kandidate.

[...]

3. [ENVP] se lahko imenuje ponovno.

4. Razen v primeru normalne zamenjave ali smrti lahko dolžnosti [ENVP] prenehajo v primeru odstopa ali prisilne razrešitve skladno z odstavkom 5.

5. Sodišče Evropskih skupnosti lahko na zahtevo Evropskega parlamenta, Sveta ali Komisije razreši [ENVP] ali mu odvzame pravico do pokojnine ali do drugih ugodnosti na njegovem položaju, če ne izpolnjuje več pogojev, ki se zahtevajo za opravljanje njegovih dolžnosti, ali če je kriv resnega neustreznega ravnanja.

[...]“

Madžarsko pravo

- 6 Nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov, na katerega se nanaša člen 28 Direktive 95/46 (v nadaljevanju: nadzorni organ), je bil do 31. decembra 2011 urejen z zakonom št. LXIII iz leta 1992 o varstvu osebnih podatkov in o dostopu do podatkov splošnega pomena, kakor je bil spremenjen (v nadaljevanju: zakon iz leta 1992). Člen 23 tega zakona je določal:

„1. Parlament imenuje komisarja za varstvo podatkov [(v nadaljevanju: komisar)] za zaščito ustavne pravice do varstva osebnih podatkov in dostopa do podatkov splošnega pomena [...]

2. Za [komisarja] se morajo – razen pri odstopanjih, določenih v tem zakonu – uporabljati določbe zakona o parlamentarnem komisarju, odgovornem za državljanske pravice.“

- 7 Naloge komisarja so bile natančno določene v členih 24 in 25 zakona iz leta 1992. Navedeni člen 24 je v točki (a) zlasti določal, da „nadzoruje spoštovanje tega zakona in drugih pravnih predpisov v zvezi z obdelavo podatkov, bodisi na podlagi pritožbe bodisi po uradni dolžnosti, če v navedeni zadevi ne poteka noben sodni postopek“, v točki (d) pa, da „spodbuja enotno uporabo zakonodajnih določb o obdelavi osebnih podatkov in dostopu do podatkov splošnega pomena“.

- 8 Ker zakon iz leta 1992 ni vseboval določb o trajanju ali prenehanju mandata komisarja, so se uporabljale določbe zakona št. LIX iz leta 1993 o parlamentarnem komisarju, odgovornem za državljanske pravice, v različici, ki je veljala do 31. decembra 2011 (v nadaljevanju: zakon iz leta 1993). Člen 4(5) tega zakona je določal, da je parlamentarni komisar izvoljen za šest let, z možnostjo ponovne izvolitve. Člen 15 tega zakona je prenehanje mandata urejal tako:

„1. Mandat komisarja preneha zaradi:

- (a) izteka mandata,
- (b) smrti komisarja,
- (c) njegovega odstopa,
- (d) izjave o nasprotju interesov,
- (e) prisilne upokojitve,
- (f) razrešitve.

2. Predsednik parlamenta ugotovi prenehanje mandata parlamentarnega komisarja v skladu z odstavkom 1, od (a) do (c). V zvezi s prenehanjem mandata v primerih iz odstavka 1, od (d) do (f), parlament izda odločbo. Za izjavo o prenehanju mandata se zahteva dvotretjinska večina predstavnikov.

3. Odstop mora biti pisno predložen predsedniku parlamenta. Mandat parlamentarnega komisarja preneha na dan, naveden v odstopu. Za veljavnost odstopa ni potrebna nobena izjava o sprejetju.

[...]“

- 9 V odstavkih od 4 do 6 tega člena 15 so bili podrobneje določeni primeri iz odstavka 1, od (d) do (f), tega člena. Natančneje, člen 15(5) zakona iz leta 1993 je pojasnjeval, da se parlamentarni komisar prisilno upokoji le, če več kot 90 dni ne more opravljati funkcij, povezanih z mandatom, iz razlogov, na katere nima vpliva. Odstavek 6 tega člena je določal, da je mogoče odločiti o razrešitvi, če parlamentarni komisar 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 navedeni prijavi namerno ni točno navedel bistvenih podatkov ali dejstev ali če je bil pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje.
- 10 Madžarski temeljni zakon je začel veljati 1. januarja 2012. V skladu z njegovim členom VI(3) „neodvisen organ, ustanovljen s sistemskim zakonom, zagotavlja spoštovanje pravic, povezanih z varstvom osebnih podatkov in dostopom do podatkov splošnega pomena“. V točkah od 3 do 5 končnih določb temeljnega zakona je določeno, da bo parlament ločeno sprejel prehodne določbe in da bodo te del temeljnega zakona.
- 11 Člen 16 teh prehodnih odločb, ki jih je sprejel parlament, določa:
- „Z začetkom veljavnosti tega temeljnega zakona preneha mandat sedanjega [komisarja].“
- 12 Madžarska ureditev v zvezi z nadzornim organom je bila tako 1. januarja 2012 spremenjena in začel je veljati zakon št. CXII iz leta 2011 o samoodločanju glede informacij in svobodi obveščanja (v nadaljevanju: zakon iz leta 2011), ki v skladu s svojim členom 77(a) prenaša Direktivo 95/46 v madžarski pravni red. Ta zakon razveljavnja zakon iz leta 1992 in namesto komisarja ustanavlja Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (nacionalni organ za varstvo podatkov in svobodo obveščanja, v nadaljevanju: Organ).
- 13 Naloge Organa so opredeljene v členu 38(2) in (3) zakona iz leta 2011. Člen 38(2) tega zakona določa, da ima Organ „nalogo nadzorovati in spodbujati uporabo prava v zvezi z dostopom do podatkov splošnega pomena in podatkov, ki so dostopni iz razlogov v splošnem interesu, ter varstvom osebnih podatkov“. V členu 38(3) navedenega zakona je med drugim pojasnjeno, da lahko Organ v okviru nalog, ki so mu zaupane, ukrepa na podlagi pritožbe ali po uradni dolžnosti.
- 14 Kontinuiteta med komisarjem in Organom je zagotovljena s členom 75(1) in (2) zakona iz leta 2011, ki v bistvu določa, da Organ vodi zadeve, ki jih je komisar začel obravnavati na podlagi stališč, predloženih pred 1. januarjem 2012, in da od 1. januarja 2012 obdeluje podatke, ki jih je komisar obdeloval pred tem datumom.
- 15 V členu 38(5) navedenega zakona je pojasnjeno, da je „Organ [...] neodvisen in se ravna le po zakonu, ne sme prejemati nobenih navodil na področju, za katero je pristojen, in svojo nalogo izpolnjuje popolnoma samostojno glede na druge organizacije, ne da bi se nanj kakorkoli vplivalo“. V skladu s to določbo lahko nalogo Organa opredeljuje le zakon.
- 16 Člen 40(1) in (3) zakona iz leta 2011 določa, da ima Organ predsednika, ki ga imenuje predsednik republike na predlog predsednika vlade za devetletni mandat. Člen 45 tega zakona ureja prenehanje mandata predsednika Organa. Ta člen v različici na podlagi zakona št. XXV iz leta 2012, ki velja od 7. aprila 2012, v odstavku 1 določa:

„Mandat predsednika Organa preneha zaradi:

- (a) izteka njegovega mandata,
- (b) njegovega odstopa,
- (c) njegove smrti,

- (d) ugotovitve, da pogoji za njegovo imenovanje niso izpolnjeni ali da so bila kršena pravila o prijavi premoženja;
- (e) ugotovitve nasprotja interesov.“
- 17 V členu 45, od (2) do (8), zakona iz leta 2011, kakor je bil spremenjen z zakonom št. XXV iz leta 2012, so ti različni primeri podrobneje določeni.
- 18 Člen 74 zakona iz leta 2011 določa pravila v zvezi z imenovanjem prvega predsednika Organa. Ta člen določa:

„Predsednik vlade pred 15. novembrom 2011 predsedniku republike predlaga prvega predsednika Organa. Predsednik republike imenuje prvega predsednika Organa z učinkom od 1. januarja 2012.“

Dejansko stanje

- 19 A. Jóri je bil na podlagi zakona iz leta 1992 imenovan za komisarja 29. septembra 2008 in je naloge začel opravljati istega dne. Ker je bil njegov mandat šestleten, bi se moral končati septembra 2014. Vendar se je v skladu s členom 16 prehodnih določb temeljnega zakona končal 31. decembra 2011. Organ je začel delovati 1. januarja 2012 in predsednik republike je na predlog predsednika vlade imenoval A. Péterfalvija za predsednika Organa za devetletni mandat.

Predhodni postopek in postopek pred Sodiščem

- 20 Komisija je 17. januarja 2012 na Madžarsko naslovila uradni opomin. V njem je trdila, da je Madžarska kršila člen 28(1) in (2) Direktive 95/46 s tem, da je predčasno končala mandat komisarja, ne da bi se z njim posvetovala o predlogu novega zakona o varstvu podatkov, s tem, da je v tem novem zakonu dopustila prevelike možnosti za prekinitve mandata predsednika Organa, in s tem, da je pri tem dodelila vlogo predsedniku republike in predsedniku vlade.
- 21 Madžarska je z dopisom z dne 17. februarja 2012 zanikala kršitev, ki se ji je očitala. Prvič, ta država članica je trdila, da je predčasno prenehanje mandata komisarja povzročila sprememba madžarskega modela nadzornega organa, da komisar ni želel biti imenovan za predsednika Organa in da bi bila predčasna prekinitve mandata njegovega sedanjega predsednika v nasprotju s pravnimi predpisi, ki zagotavljajo njegovo neodvisnost. Drugič, Madžarska je Komisiji dala na voljo dokumente v zvezi s posvetovanjem s komisarjem o predlogu novega zakona o varstvu podatkov. Tretjič, ta država članica je navedla, da bodo v odgovor na pomisleke Komisije spremenjene določbe o možnostih prenehanja mandata predsednika Organa.
- 22 Komisija je 7. marca 2012 na Madžarsko naslovila obrazloženo mnenje, v katerem je umaknila pridržke v zvezi s posvetovanjem s komisarjem o novem zakonu o varstvu podatkov. Vendar je Komisija ponovila svoje pomisleke o, prvič, predčasnem prenehanju mandata komisarja in, drugič, možnostih prenehanja mandata predsednika Organa ter vlogi predsednika republike in predsednika vlade pri tem prenehanju. Nazadnje je vseeno poudarila, da bo, če bo Madžarska napovedane zakonodajne amandmaje sprejela v roku, določenem v obrazloženem mnenju, torej v enem mesecu od njegove vročitve, štela, da je kršitev v zvezi s tem odpravljena.
- 23 Madžarska je na obrazloženo mnenje odgovorila z dopisom z dne 30. marca 2012. V njem je navedla, da bo zakonodajni amandma o spremembi člena 45 zakona iz leta 2011 sprejet v naslednjih dneh, kar je bilo storjeno 2. aprila 2012 z zakonom št. XXV iz leta 2012, ki je začel veljati 7. aprila 2012. V tem dopisu je Madžarska vseeno vztrajala pri svojem stališču o predčasnem prenehanju mandata komisarja, zaradi česar je Komisija vložila to tožbo.

- 24 Madžarska je z dopisom z dne 6. decembra 2012 na podlagi člena 60(1) Poslovnika Sodišča zahtevala, naj o zadevi odloča veliki senat.
- 25 ENVP se je s sklepom predsednika Sodišča z dne 8. januarja 2013 dovolila intervencija v podporo predlogom Komisije.

Tožba

Dopustnost

Trditve strank

- 26 Madžarska meni, da ta tožba ni dopustna, saj naj sodbe o ugotovitvi zatrjevana neizpolnitve obveznosti ne bi bilo mogoče izvršiti. Če bi namreč Sodišče ugotovilo, da je bila funkcija komisarja ukinjena v nasprotju z Direktivo 95/46, naj bi bilo tako nezakonitost mogoče odpraviti le z odpoklicem predsednika Organa in njegovo zamenjavo z nekdanjim komisarjem, s čimer naj bi se ponovila zatrjevana neizpolnitev obveznosti. Madžarska pa meni, da Komisija od Sodišča ne more predlagati sprejetja sodbe o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti, s katero se lahko država članica uskladi le s tem, da krši pravo Unije. Poleg tega naj bi bila predčasna prekinitve mandata predsednika Organa v nasprotju z načelom neodvisnosti organa, ki ga določa temeljni zakon.
- 27 Rešitev, ki jo Komisija predlaga za popravo zatrjevana neizpolnitve obveznosti, če bi bila ta ugotovljena, naj bi poleg tega pomenila, da nobeden od ukrepov sedanjega predsednika Organa ne bi bil skladen s pravom Unije, saj jih je sprejel nadzorni organ, ki ne izpolnjuje zahtev iz Direktive 95/46, kar naj bi bilo v nasprotju z načelom pravne varnosti. Madžarska glede tega trdi, da zakon iz leta 2011 vseeno izpolnjuje zahteve iz Direktive 95/46.
- 28 Komisija odgovarja, da je treba trditve Madžarske zavrniti, saj naj bi ta tožba imela predmet in naj nič ne bi nasprotovalo izvršitvi sodbe o ugotovitvi zatrjevana neizpolnitve obveznosti.

Presoja Sodišča

- 29 Najprej je treba opozoriti, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča obstoj neizpolnitve obveznosti presojati glede na položaj države članice, kakršen je obstajal ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju (sodba Komisija/Portugalska, C-20/09, EU:C:2011:214, točka 31 in navedena sodna praksa). V obravnavanem primeru se je rok, ki je bil v obrazloženem mnenju določen za uskladitev Madžarske s tem mnenjem, iztekel en mesec po uradnem obvestilu o njem, in sicer 7. aprila 2012.
- 30 Glede tega je Sodišče sicer že razsodilo, da tožba zaradi neizpolnitve obveznosti ni dopustna, če na dan izteka roka, določenega v obrazloženem mnenju, zatrjevana neizpolnitev obveznosti ne povzroča več učinkov (glej v tem smislu sodbo Komisija/Španija, C-221/04, EU:C:2006:329, točki 25 in 26, in sodbo Komisija/Portugalska, EU:C:2011:214, točka 33).
- 31 Vendar v obravnavanem primeru neizpolnitev obveznosti, ki jo zatrjuje Komisija, pomeni to, da komisar svojega mandata ni mogel izvajati do prvotno predvidenega izteka, in ni sporno, da se to obdobje še ni izteklo na datum, določen v obrazloženem mnenju. V teh okoliščinah ni mogoče ugotoviti, da zatrjevana neizpolnitev obveznosti ni povzročala učinkov ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju.

- 32 Okoliščina – če se šteje, da je dokazana – da zakon iz leta 2011 izpolnjuje zahteve iz Direktive 95/46, glede tega ni upoštevna, saj ni pomembna za vprašanje, ali je zatrjevana neizpolnitev obveznosti nehala povzročati učinke ob izteku roka, določenega v obrazloženem mnenju, saj se ta tožba nanaša le na vprašanje, ali Madžarska s tem, da je predčasno prekinila mandat komisarja, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi Direktive 95/46.
- 33 Nato je treba opozoriti, da če Sodišče ugotovi, da država članica ni izpolnila svoje obveznosti na podlagi Pogodb, mora ta država v skladu s členom 260(1) PDEU sprejeti ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča, saj vprašanje, katere ukrepe zajema izvršitev sodbe o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti, ni predmet sodbe, izdane na podlagi člena 258 PDEU (glej v tem smislu sodbo Komisija/Nemčija, C-503/04, EU:C:2007:432, točka 15 in navedena sodna praksa).
- 34 Okoliščina, na katero se sklicuje Madžarska, in sicer da naj ne bi mogla odpraviti zatrjevane neizpolnitve obveznosti, ne da bi kršila Direktivo 95/46 ali načelo pravne varnosti – če se šteje, da je dokazana – je tako vsekakor povezana z izvršitvijo sodbe o ugotovitvi neizpolnitve obveznosti in zato ne vpliva na dopustnost te tožbe.
- 35 Nazadnje je v odgovor na trditev Madžarske, da bi lahko izvršitev sodbe o ugotovitvi zatrjevane neizpolnitve obveznosti ustvarila položaj, ki bi bil v nasprotju s temeljnim zakonom, treba ugotoviti, da se država članica v skladu z ustaljeno sodno prakso ne sme sklicevati na določbe svojega notranjega pravnega reda, niti ustavnega, da bi upravičila nespoštovanje obveznosti, ki jih nalaga pravo Unije (glej zlasti sodbi Komisija/Belgija, EU:C:1980:120, točka 15, in Komisija/Portugalska, C-70/06, EU:C:2008:3, točki 21 in 22).
- 36 Iz teh ugotovitev izhaja, da je ta tožba dopustna.

Utemeljenost

Trditve strank

- 37 Komisija ob podpori ENVP trdi, da je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da izraz „popolnoma samostojno“ iz člena 28(1) Direktive 95/46 pomeni popolno neodvisnost od kakršnegakoli neposrednega in posrednega vpliva, ki zadevnemu nadzornemu organu zagotavlja možnost popolnoma svobodnega delovanja, brez sprejemanja navodil, kakršnihkoli pritiskov, zunanje vpliva in brez tveganja, da bi bilo tak vpliv mogoče izvajati.
- 38 Komisija in ENVP priznavata, da Direktiva 95/46 državam članicam daje manevrski prostor pri izvajanju njenega člena 28, zlasti glede izbire institucionalnega modela in natančnega trajanja mandata nadzornega organa. Države članice naj bi glede trajanja zato načeloma imele svobodno izbiro. Ko pa je trajanje tega mandata določeno, bi ga morala država članica spoštovati in ga ne bi smela predčasno prekiniti, razen iz resnih in objektivno preverljivih razlogov. To razlago naj bi potrjevala primerjava s členom 42 Uredbe št. 45/2001, ki se nanaša na ENVP.
- 39 V obravnavanem primeru naj Madžarska ne bi dokazala, da obstaja objektivni razlog, ki bi upravičeval predčasno prekinitev mandata komisarja. Prvič, reforma nadzornega organa naj ne bi mogla biti dopustna razlaga, čeprav ima Madžarska pravico spremeniti institucionalni model svojega nadzornega organa. Drugič, ta država članica naj ne bi dokazala, da se je komisar odrekel pravici do nadaljevanja svojega mandata in zavrnil vodenje Organa. Tretjič, to, ali je zadevna madžarska zakonodaja del temeljnega zakona in njegovih prehodnih določb in ali zakon iz leta 2011 izpolnjuje merila iz Direktive 95/46, naj ne bi bilo upoštevno.

- 40 Madžarska najprej poudarja, da je odločitev o zamenjavi komisarja z organizacijo, ki deluje v obliki organa, in ustrezno odločitev o prekinitvi mandata komisarja sprejel ustavodajalec in da nova ureditev, ki se nanaša na Organ, temelji na temeljnem zakonu.
- 41 Vsebinsko ta država nasprotuje stališču Komisije in ENVP. Navaja, da dvomi, da zahteva po samostojnosti iz člena 28 Direktive 95/46 zajema odločitev države članice o obliki ali spremembi oblike nadzornega organa, saj delovanje in odločanje ustanovljene organizacije izpolnjujeta zahtevo po samostojnosti, kot je določena v navedeni direktivi in jo razlaga Sodišče.
- 42 Madžarska meni, da je iz besedila tega člena 28 in člena 44 Uredbe št. 45/2001 ter sodne prakse Sodišča jasno razvidno, da je zahteva po samostojnosti iz člena 28(1) Direktive 95/46 povezana z neodvisnostjo pri izvajanju nalog, zaupanih nadzornim organom, in se torej nanaša na funkcionalno neodvisnost zadevnega organa. Madžarska ureditev, tako pred 1. januarjem 2012 kot po njem, naj bi popolnoma izpolnjevala to zahtevo. Na podlagi tega člena 28 naj ne bi bilo mogoče sklepati, da zahteva, naj se osebi, ki vodi navedeni organ, podeli pravica do izvajanja te naloge. Če je zagotovljena funkcionalna neodvisnost organa, naj ne bi bilo pomembno, ali pride do spremembe na ravni osebe, ki organ vodi, celo pred iztekom njenega prvotnega mandata. To pojmovanje naj bi bilo v skladu s pristojnostjo, ki se državam članicam priznava pri določanju trajanja mandata nadzornega organa.
- 43 Ker Direktiva 95/46 ne določa niti strukture, niti organizacije nadzornih organov, niti trajanja mandatov oseb, ki jih vodijo, naj bi bile države članice svobodne pri opredeljevanju njihove institucionalne strukture. Ta svoboda naj bi vključevala izbiro osebe, zadolžene za izvajanje pristojnosti nadzornega organa v uporabljenem institucionalnem modelu, in odločanje o njeni zamenjavi ob spremembi modela, tudi če bi ta izvirala iz predčasnega prenehanja mandata trenutnega nadzornega organa „v skladu z zakonom“.
- 44 Edina omejitev, ki jo državam članicam nalaga člen 28 Direktive 95/46, naj bi bila zagotavljanje nadzornim organom nemoteno in popolnoma samostojno opravljanje nalog med njihovim mandatom, ki ga določijo te države članice. V obravnavanem primeru naj bi bilo tako.
- 45 Sprememba institucionalnega sistema varstva podatkov naj bi tako pomenila objektivni razlog, ki upravičuje predčasno prekinitve mandata komisarja. Ker sta ta novi sistem in prenehanje mandata komisarja predpisana s temeljnim zakonom in njegovimi prehodnimi določbami, naj niti nekdanja niti nova ureditev na zakonodajni ravni ne bi mogli vsebovati različnih določb glede tega. Glede na institucionalno spremembo, uvedeno z novo ureditvijo, naj ne bi bilo upravičeno določiti, da bo komisar avtomatično zasedel funkcijo predsednika Organa. Komisar naj bi poleg tega izrazil svoje nesoglasje glede novega institucionalnega modela in svoj namen, da ne sprejme takega imenovanja.
- 46 Če bi se sprejela trditev Komisije, naj bi bilo treba Direktivo 95/46 razlagati tako, da izključuje tudi to, da bi bilo mogoče podaljšati mandat osebe, ki vodi nadzorni organ, ali da bi ta oseba opravljala drugo izvoljeno javno funkcijo. Iz navedene trditve naj bi bilo namreč razvidno, da bi lahko predsednika nadzornega organa upanje na podaljšanje mandata ali opravljanje druge funkcije spodbudilo k ravnanju po dejanskih in domnevnih pričakovanjih politične oblasti zaradi njegove nadaljnje kariere.

Presoja Sodišča

- 47 Najprej je treba opozoriti, da člen 28(1), drugi pododstavek, Direktive 95/46 državam članicam nalaga, naj ustanovijo enega ali več nadzornih organov, ki pri izvajanju nalog, ki so jim zaupane, delujejo popolnoma samostojno. Zahteva po nadzoru neodvisnega organa nad spoštovanjem pravil Unije o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov izhaja tudi iz primarnega prava Unije, zlasti iz člena 8(3) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člena 16(2) PDEU.

- 48 Ustanovitev neodvisnih nadzornih organov v državah članicah je tako bistveni element spoštovanja varstva oseb pri obdelavi osebnih podatkov (sodbi Komisija/Nemčija, C-518/07, EU:C:2010:125, točka 23, in Komisija/Avstrija, C-614/10, EU:C:2012:631, točka 37), kot je to med drugim poudarjeno v uvodni izjavi 62 Direktive 95/46.
- 49 Opozoriti je treba, da je na Madžarskem zakon iz leta 1992 določal, da je komisar, imenovan za šest let z možnostjo ponovne izvolitve, nadzorni organ za varstvo osebnih podatkov v smislu Direktive 95/46, česar Madžarska ne izpodbija.
- 50 Za presojo utemeljenosti te tožbe je treba proučiti, ali – kot to trdi Komisija – zahteva iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive 95/46, v skladu s katero je treba zagotoviti, da vsak nadzorni organ popolnoma samostojno opravlja naloge, ki so mu zaupane, vključuje obveznost zadevne države članice, da spoštuje trajanje mandata takega organa do njegovega prvotno predvidenega izteka.
- 51 Sodišče je že razsodilo, da je treba člen 28(1), drugi pododstavek, Direktive 95/46 razlagati tako, da morajo biti nadzorni organi, pristojni za spremljanje obdelave osebnih podatkov, samostojni, tako da lahko svoje naloge izvajajo brez zunanjega vpliva. Ta samostojnost izključuje zlasti vsakršno navodilo in kakršenkoli drug zunanji vpliv, bodisi neposreden bodisi posreden, ki bi lahko usmerjal odločitve teh nadzornih organov in tako ogrožal njihovo opravljanje naloge ohranjanja pravega ravnotežja med pravnim varstvom zasebnosti in prostim pretokom osebnih podatkov (glej v tem smislu sodbi Komisija/Nemčija, EU:C:2010:125, točka 30, in Komisija/Avstrija, EU:C:2012:631, točki 41 in 43).
- 52 Taka funkcionalna neodvisnost nadzornih organov, da njihovi člani pri opravljanju svoje funkcije niso vezani na nobena navodila, je tako nujni pogoj za izpolnjevanje pogoja samostojnosti v smislu člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive 95/46, vendar v nasprotju s trditvami Madžarske taka funkcionalna neodvisnost sama po sebi ne zadošča, da bi bili nadzorni organi obvarovani pred vsakršnim zunanjim vplivom (sodba Komisija/Avstrija, EU:C:2012:631, točka 42).
- 53 Sodišče je glede tega že razsodilo, da že samo tveganje, da lahko državni nadzorni organi izvajajo politični vpliv na odločitve nadzornih organov, zadostuje, da je ovirano samostojno izvajanje nalog teh organov. Po eni strani bi namreč zato lahko prišlo do „vnaprejšnje poslušnosti“ teh organov z vidika prakse odločanja državnega organa. Po drugi strani pa glede vloge varuhov pravice do zasebnosti, ki jo imajo nadzorni organi, člen 28(1), drugi pododstavek, Direktive 95/46 zahteva, da so njihove odločitve in s tem organi brez vsakega suma pristranskosti (sodbi Komisija/Nemčija, EU:C:2010:125, točka 36, in Komisija/Avstrija, EU:C:2012:631, točka 52).
- 54 Če pa bi lahko vsaka država članica prekinila mandat nadzornega organa pred njegovim prvotno določenim iztekom, ne da bi pri tem spoštovala pravila in jamstva, ki so bila za to predhodno določena z zakonodajo, ki se uporablja, bi lahko nevarnost take predčasne prekinitve, ki bi temu organu grozila med izvrševanjem njenega mandata, povzročila njegovo poslušnost do oblasti, ki ne bi bila v skladu z navedeno zahtevo po samostojnosti (glej v tem smislu sodbo Komisija/Avstrija, EU:C:2012:631, točka 51). To velja tudi, če predčasni konec mandata izvira iz prestrukturiranja ali spremembe modela, ki morata biti organizirana tako, da se upoštevajo zahteve po samostojnosti iz zakonodaje, ki se uporablja.
- 55 Poleg tega v takem položaju ne bi bilo mogoče šteti, da lahko nadzorni organ v vsakršnih okoliščinah deluje brez vsakega suma pristranskosti. Zahtevo po samostojnosti iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive 95/46 je treba zato nujno razlagati tako, da vključuje obveznost, da se spoštuje trajanje mandata nadzornih organov do njegovega izteka in da se ta lahko predčasno prekine samo ob spoštovanju pravil in jamstev iz zakonodaje, ki se uporablja.

- 56 Pravila, ki se uporabljajo za prenehanje mandata ENVP, odražajo to razlago. Iz poglavja V Uredbe št. 45/2001 in zlasti iz njenega člena 42(4) in (5), ki strogo določa okoliščine, v katerih lahko mandat ENVP predčasno preneha, je namreč razvidno, da je spoštovanje mandata ENVP do njegovega izteka, razen iz resnih in objektivno preverljivih razlogov, nujni pogoj za njegovo neodvisnost.
- 57 V obravnavanem primeru je člen 15(1) zakona iz leta 1993, ki se za komisarja uporablja na podlagi člena 23(2) zakona iz leta 1992, določal, da mandat komisarja preneha le zaradi izteka, smrti komisarja, njegovega odstopa, izjave o nasprotju interesov, prisilne upokojitve ali razrešitve. Za zadnje tri primere je potrebna odločba parlamenta, sprejeta z dvotretjinsko večino njegovih članov. Poleg tega lahko do prisilne upokojitve ali razrešitve pride le v omejenih okoliščinah, ki so natančno določene v odstavkih 5 in 6 tega člena 15.
- 58 Ni pa sporno, da mandat komisarja ni bil prekinjen v skladu z eno od teh določb in, natančneje, da komisar ni uradno odstopil.
- 59 Iz tega izhaja, da je Madžarska komisarjev mandat prekinila, ne da bi spoštovala jamstva, uvedena z zakonom za zaščito njegovega mandata, s čimer je posegla v njegovo samostojnost v smislu člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive 95/46. To, da je do te predčasne prekinitve prišlo zaradi spremembe institucionalnega modela, ne more povzročiti njene skladnosti s samostojnostjo nadzornih organov, ki jo ta določba zahteva, kot je bilo poudarjeno v točki 54 te sodbe.
- 60 Države članice sicer lahko svobodno sprejmejo in spreminjajo institucionalni model, ki je po njihovem mnenju najprimernejši za njihove nadzorne organe. Vendar morajo pri tem skrbeti, da ne posegajo v samostojnost nadzornega organa, ki izhaja iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive 95/46 in ki vključuje obveznost spoštovanja trajanja mandata tega nadzornega organa v skladu z navedenim v točki 54 te sodbe.
- 61 Poleg tega imata komisar in Organ, čeprav se, kot to trdi Madžarska, temeljno razlikujeta po organizaciji in strukturi, v bistvu enake naloge, in sicer naloge, ki pripadajo nacionalnim nadzornim organom v skladu z Direktivo 95/46, kakor je razvidno iz nalog, ki so jima bile zaupane, in iz kontinuitete med njima pri obdelovanju zadev, ki jo zagotavlja člen 75(1) in (2) zakona iz leta 2011. Zgolj ta sprememba institucionalnega modela torej ne more objektivno upravičiti možnosti prekinitve mandata osebe, ki je opravljala funkcije komisarja, ne da bi bili določeni prehodni ukrepi, ki bi omogočali zagotovitev spoštovanja trajanja njenega mandata.
- 62 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Madžarska s tem, da je predčasno prekinila mandat nadzornega organa za varstvo osebnih podatkov, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi Direktive 95/46.

Omejitev časovnih učinkov te sodbe

- 63 Madžarska Sodišču predlaga, naj omeji časovne učinke svoje sodbe, tako da odloči, da ugotovljena neizpolnitev obveznosti ne vpliva na mandat predsednika Organa. V utemeljitev svojega predloga se ta država članica sklicuje na skladnost zakona iz leta 2011 z Direktivo 95/46 in na to, da se s to zadevo postavlja novo vprašanje. Komisija pa predlaga zavrnitev tega predloga.
- 64 Glede tega je treba tudi ob domnevi, da imajo sodbe, izdane na podlagi člena 258 PDEU, enake učinke kot tiste, ki so izdane na podlagi člena 267 PDEU, in bi lahko upoštevanje preudarkov v zvezi s pravno varnostjo izjemoma narekovalo omejitev njihovih časovnih učinkov, če so izpolnjeni pogoji, določeni s sodno prakso Sodišča v okviru člena 267 PDEU (glej zlasti sodbi Komisija/Grčija, C-178/05, EU:C:2007:317, točka 67 in navedena sodna praksa, in Komisija/Irska, C-82/10, EU:C:2011:621, točka 63 in navedena sodna praksa), ugotoviti, da Madžarska v obravnavanem primeru ni dokazala, da bi bili ti pogoji izpolnjeni. Natančneje, glede neizpolnitve obveznosti, ugotovljene v točki 62 te sodbe, je

izraz „popolnoma samostojno“ iz člena 28(1), drugi pododstavek, Direktive 95/46 sam po sebi jasen, vsekakor pa je ta izraz Sodišče že razložilo v sodbi Komisija/Nemčija, EU:C:2010:125, več kot eno leto pred navedeno neizpolnitvijo obveznosti. Po tej sodbi namreč prava Unije razumno ni bilo mogoče razlagati tako, da je Madžarski dovoljevalo predčasno prekinitev mandata komisarja.

65 Zato je treba predlog Madžarske za omejitev časovnih učinkov te sodbe zavrniti.

Stroški

66 V skladu s členom 138(1) Poslovnika se neuspeli stranki na predlog naloži plačilo stroškov. Ker je Komisija predlagala, naj se Madžarski naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi razlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

67 V skladu s členom 140(3) tega poslovnika lahko Sodišče intervenientu, ki ni eden od subjektov iz odstavkov 1 in 2 navedenega člena 140, naloži, da nosi svoje stroške. Sodišče je tako odločilo, da ENVP, ki je intervenient v postopku, nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Madžarska s tem, da je predčasno prekinila mandat nadzornega organa za varstvo osebnih podatkov, ni izpolnila svojih obveznosti na podlagi 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. Madžarski se naloži plačilo stroškov.**
- 3. Evropski nadzornik za varstvo podatkov (ENVP) nosi svoje stroške.**

Podpisi