



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

8 април 2014 година *

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Директива 95/46/ЕО — Защита на физическите лица при обработването на лични данни и свободно движение на такива данни — Член 28, параграф 1 — Национални надзорни органи — Независимост — Национално законодателство, с което предсрочно се прекратява мандатът на надзорния орган — Създаване на нов надзорен орган и назначаване на друго лице в качеството на председател“

По дело C-288/12

с предмет иск за установяване на неизпълнение на задължения, предявен на основание член 258 ДФЕС на 8 юни 2012 г.,

Европейска комисия, за която се явяват К. Talabér-Ritz и В. Martenczuk, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

ищец,

подпомагана от:

Европейски надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД), за който се явяват I. Chatelier, А. Buchta, Z. Belényessy и Н. Kranenborg, в качеството на представители,

встъпила страна,

срещу

Унгария, за която се явява М. Z. Fehér, в качеството на представител,

ответник,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: V. Skouris, председател, К. Lenaerts, заместник-председател, М. Ilešič, L. Bay Larsen, Т. von Danwitz, Е. Juhász, А. Borg Barthet, С. G. Fernlund и J. L. da Cruz Vilaça, председатели на състави, G. Arestis, J. Malenovský, М. Berger, А. Prechal, Е. Jarašiūnas (докладчик) и С. Vajda, съдии,

генерален адвокат: М. Wathelet,

секретар: С. Strömholm, администратор,

* Език на производството: унгарски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 15 октомври 2013 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 10 декември 2013 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 С жалбата си Европейската комисия иска от Съда да установи, че с предсрочното прекратяване на мандата на надзорния орган за защита на личните данни Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, стр. 31; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 17, стр. 10).

Правна уредба

Правото на Съюза

- 2 Съображение 62 от Директива 95/46 гласи:

„като имат предвид, че създаването в държавите членки на надзорни органи, които изпълняват функциите [си] при пълна независимост, е съществен елемент от защитата на лицата по отношение на обработването на личните им данни“.

- 3 Член 28 от Директива 95/46, озаглавен „Надзорен орган“, предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. Всяка държава членка предвижда, че на нейната територия един или повече държавни органи отговарят за контрола на прилагането на разпоредбите, приети от държавите членки, съгласно настоящата директива.

Тези органи се ползват с пълна независимост при упражняване на функциите, които са им възложени.

2. Всяка държава членка предвижда, че надзорните органи се консултират при разработването на административни мерки или разпоредби, отнасящи се до защитата на правата и свободите на лицата, по отношение на обработването на лични данни“.

- 4 С глава V от Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 година относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни (ОВ L 8, 2001 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 30, стр. 142) се учредява независим надзорен орган, наричан Европейски надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД).
- 5 Съгласно член 42 от този регламент, озаглавен „Назначаване“:

„1. [ЕНОЗД] се назначава с общо съгласие от Европейския парламент и Съвета за срок от пет години въз основа на съставен от Комисията списък след публично отправена покана за представяне на кандидатури.

[...]

3. [ЕНОЗД] може да се назначава повторно.

4. Освен в случаите на нормална смяна или смърт, задълженията на [ЕНОЗД] приключват при подаване на оставка или принудително освобождаване в съответствие с параграф 5.

5. [ЕНОЗД] може да бъде освободен или лишен от правото на пенсия или други заместващи пенсията облаги от Съда на Европейските общности по искане на Европейския парламент, Съвета или Комисията, ако престане да отговаря на необходимите условия за изпълнение на своите задължения или в случай на тежко провинение.

[...]“.

Унгарското право

6 До 31 декември 2011 г. правната уредба на надзорния орган за защита на личните данни, предвиден в член 28 от Директива 95/46 (наричан по-нататък „надзорният орган“), е била в Закон № LXIII от 1992 г. относно защитата на личните данни и достъпа до данни от обществен интерес, с изменения (наричан по-нататък „Законът от 1992 г.“). Член 23 от този закон гласи следното:

„1. Парламентът избира комисар за защита на данните [наричан по-нататък „комисарят“] с цел да осигури закрила на конституционното право на защита на личните данни и на достъп до данни от обществен интерес [...].

2. По отношение на [комисаря] — при спазване на предвидените в настоящия закон дерогации — се прилагат разпоредбите на Закона за парламентарния комисар по правата на гражданите“.

7 Функциите на комисаря са подробно уредени в членове 24 и 25 от Закона от 1992 г. По-специално посоченият член 24 предвижда в буква а), че той „следи за спазването на настоящия закон и на другите правни норми във връзка с обработването на данни или въз основа на жалба, или служебно, в случай че не е започнало съдебно производство по преписката“, и в буква d) — че той „насърчава еднаквото прилагане на законовите разпоредби по отношение на обработването на лични данни и на достъпа до данни от обществен интерес“.

8 Законът от 1992 г. не съдържа разпоредби относно продължителността и прекратяването на мандата на комисаря, поради което се прилагат разпоредбите на Закон № LIX от 1993 г. за парламентарния комисар по правата на гражданите в действащата до 31 декември 2011 г. редакция (наричан по-нататък „Законът от 1993 г.“). Член 4, параграф 5 от този закон предвижда, че парламентарният комисар се избира за шест години и може да се преизбира само за още един мандат. Член 15 от същия урежда прекратяването на мандата, както следва:

„1. Мандатът на парламентарния комисар се прекратява при:

- a) изтичането му;
- b) смърт;
- c) подаване на оставка;
- d) установяване на конфликт на интереси;

e) служебно пенсиониране;

f) освобождаване от длъжност.

2. Председателят на парламента установява прекратяването на мандата на парламентарния комисар съгласно параграф 1, букви a)–c). Относно прекратяването на мандата в случаите, предвидени в параграф 1, букви d)–f), Парламентът се произнася с решение. Решението за прекратяване на мандата се взема с мнозинство две трети от представителите.

3. Оставката се подава писмено до председателя на парламента. Мандатът на парламентарния комисар се прекратява на посочената в оставката дата. Оставката е действителна, без да е необходимо изявление за приемане.

[...]“.

9. Параграфи 4–6 от член 15 уреждат подробно хипотезите, предвидени в параграф 1, букви d)–f) от него. По-специално член 15, параграф 5 от Закона от 1993 г. уточнява, че към служебно пенсиониране се пристъпва само ако парламентарният комисар е неспособен по независещи от него причини да изпълнява функциите, свързани с мандата му в продължение на повече от 90 дни. Параграф 6 от този член от своя страна посочва, че решение за освобождаване от длъжност се взема, ако парламентарният комисар не изпълнява функциите си в продължение на повече от 90 дни поради причини, за които носи отговорност, ако умишлено не изпълни задължението си да декларира имуществото си, ако умишлено обяви невярна или неточна информация в посочената декларация или ако е извършил престъпление, за което има влязла в сила присъда.

10. Основният закон на Унгария влиза в сила на 1 януари 2012 г. Съгласно член VI, параграф 3 от него „независим орган, създаден с устройствен закон, следи за спазването на правата относно защитата на личните данни и достъпа до данните от обществен интерес“. Точки 3 и 5 от заключителните разпоредби на Основния закон съответно предвиждат, че отделно ще бъдат приети от Парламента преходни разпоредби и те ще бъдат част от Основния закон.

11. Член 16 от тези преходни разпоредби, приети от Парламента, гласи:

„С влизането в сила на Основния закон се прекратява мандатът на действащия [комисар]“.

12. На 1 януари 2012 г. унгарската правна уредба на надзорния орган е изменена в този смисъл и влиза в сила Закон № CXII от 2011 г. относно самоопределянето в областта на информацията и свободата на информация (наричан по-нататък „Законът от 2011 г.“), който съгласно член 77, буква a) транспонира Директива 95/46 в унгарската правна система. Този закон отменя Закона от 1992 г. и на мястото на комисаря учредява Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (Национален орган за защита на данните и свободата на информация, наричан по-нататък „Националният орган“).

13. Задачите на Националния орган са определени в член 38, параграфи 2 и 3 от Закона от 2011 г. Член 38, параграф 2 от този закон предвижда, че Националният орган „има за задача да контролира и подпомага прилагането на законодателството за достъп до данни от обществен интерес, за достъпни по съображения от обществен интерес данни и за защита на личните данни“. Член 38, параграф 3 от посочения закон уточнява по-специално, че в рамките на възложените му задачи този орган може да действа служебно или по жалба.

- 14 Член 75, параграфи 1 и 2 от Закона от 2011 г. осигурява приемственост между комисаря, от една страна, и Националния орган, от друга страна, като по същество предвижда, че последният управлява започнатите от комисаря дела въз основа на внесените преди 1 януари 2012 г. становища и от 1 януари 2012 г. обработва данните, обработвани преди тази дата от комисаря.
- 15 Член 38, параграф 5 от посочения закон уточнява, че „Националният орган е независим и се подчинява само на закона, той не може да получава никакви указания в областта на своята компетентност и изпълнява задачите си напълно автономно по отношение на другите институции, без каквото и да е въздействие“. Съгласно тази разпоредба задачите на Националния орган се определят единствено от закона.
- 16 Член 40, параграфи 1 и 3 от Закона от 2011 г. предвижда, че Националният орган има председател, който се назначава от президента на Републиката по предложение на министър-председателя и е с мандат от девет години. Член 45 от този закон урежда прекратяването на мандата на председателя на Националния орган. В редакцията му съгласно Закон № XXV от 2012 г., в сила от 7 април 2012 г., параграф 1 от тази разпоредба гласи:

„Мандатът на председателя на Националния орган се прекратява при:

- а) изтичането му;
 - б) подаване на оставка;
 - в) смърт;
 - д) установяване, че условията за назначаване не са изпълнени или са нарушени правилата за деклариране на имуществото;
 - е) установяване на конфликт на интереси“.
- 17 Член 45, параграфи 2—8 от Закона от 2011 г., изменен със Закон № XXV от 2012 г., уточнява различните хипотези.
- 18 Член 74 от Закона от 2011 г. установява правилата за назначаване на първия председател на Националния орган. Съгласно тази разпоредба:

„Преди 15 ноември 2011 г. министър-председателят предлага на президента на Републиката първия председател на Националния орган. Президентът на Републиката назначава същия, считано от 1 януари 2012 г.“

Фактите

- 19 На 29 септември 2008 г. г-н Jóri е назначен за комисар съгласно Закона от 1992 г. и встъпва в длъжност на същата дата. Неговият мандат е шест години и би трябвало да изтече през м. септември 2014 г. Неговият мандат обаче е прекратен на 31 декември 2011 г. съгласно член 16 от преходните разпоредби на Основния закон. Националният орган започва своята дейност на 1 януари 2012 г. и по предложение на министър-председателя президентът на Републиката назначава г-н Péterfalvi за председател на Националния орган с деветгодишен мандат.

Досъдебната процедура и производството пред Съда

- 20 На 17 януари 2012 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо на Унгария. В него тя посочва, че Унгария е нарушила член 28, параграфи 1 и 2 от Директива 95/46, като е прекратила предсрочно мандата на комисаря, не е извършила консултация с последния по проекта за нов закон за защита на данните и в този нов закон е предоставила прекомерно много възможности за прекратяване на мандата на председателя на Националния орган, като в това отношение е предоставила роля на президента на Републиката и на министър-председателя.
- 21 С писмо от 17 февруари 2012 г. Унгария оспорва нарушението, в което е упреквана. На първо място, държавата членка посочва, че предсрочното прекратяване на мандата на комисаря е резултат от смяната на унгарския модел на надзорния орган, че комисарят не е искал да бъде назначен за председател на Националния орган и че предсрочното прекратяване на мандата на настоящия му председател би било в разрез с нормите, гарантиращи неговата независимост. На второ място, Унгария предоставя на Комисията документи за проведени с комисаря консултации по проекта за нов закон за защита на данните. На трето място, тази държава членка посочва, че разпоредбите във връзка с възможностите за прекратяване на мандата на председателя на Националния орган ще бъдат изменени в отговор на изразените от Комисията опасения.
- 22 На 7 март 2012 г. Комисията изпраща мотивирано становище на Унгария, в което оттегля своите резерви относно консултацията с комисаря по повод новия проект за закон за защита на данните. Въпреки това Комисията потвърждава опасенията си във връзка с предсрочното прекратяване на мандата на комисаря, от една страна, и от друга страна, с възможностите за прекратяване на мандата на председателя на Националния орган и ролята на президента на Републиката и на министър-председателя в това отношение. Във връзка с последното тя все пак посочва, че ако Унгария приеме упоменатите законодателни промени в определения в мотивираното становище срок, който е един месец от уведомяването ѝ, тя ще счита, че нарушението по тази точка е прекратено.
- 23 Унгария отговаря на мотивираното становище с писмо от 30 март 2012 г. В него тя посочва, че законодателните промени на член 45 от Закона от 2011 г. ще бъдат приети през следващите дни, което е направено на 2 април 2012 г. със Закон № XXV от 2012 г., влязъл в сила на 7 април 2012 г. В това писмо обаче Унгария поддържа своето виждане относно предсрочното прекратяване на мандата на комисаря, в резултат на което Комисията предявява настоящия иск.
- 24 С писмо от 6 декември 2012 г. Унгария отправя искане на основание член 60, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда делото да бъде разгледано от голям състав.
- 25 С определение на председателя на Съда от 8 януари 2013 г. ЕНОЗД е допуснат да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията.

По иска

По допустимостта

Доводи на страните

- 26 Унгария счита, че настоящият иск е недопустим, тъй като решението, с което би се установило твърдяното неизпълнение на задължения, не би могло да бъде изпълнено. Възможно, ако се предположи, че Съдът установи прекратяване на мандата на комисаря в нарушение на

Директива 95/46, тази незаконосъобразност ще може да се отстрани само с освобождаването на председателя на Националния орган и заместването му от предишния комисар, което би довело до повторение на твърдяното неизпълнение на задължения. Следователно според Унгария Комисията не може да иска от Съда да постанови решение за установяване на неизпълнение, с което съответната държава членка може да се съобрази само ако наруши правото на Съюза. Освен това предсрочното прекратяване на мандата на председателя на Националния орган би нарушило предвидения в Основния закон принцип на независимост на Националния орган.

- 27 Освен това в резултат от предложеното от Комисията решение за поправяне на твърдяното неизпълнение, ако последното бъде установено, всички извършени действия от настоящия председател на Националния орган биха се оказали несъвместими с правото на Съюза, тъй като са приети от надзорен орган, който не отговаря на изискванията на Директива 95/46, което би нарушило принципа на правната сигурност. Във връзка с това Унгария твърди, че все пак Законът от 2011 г. отговаря на изискванията на Директива 95/46.
- 28 Комисията възразява, че доводите на Унгария следва да бъдат отхвърлени, тъй като настоящият иск запазва предмета си и няма пречки за изпълнението на решение, което установява твърдяното неизпълнение на задължения.

Съображения на Съда

- 29 На първо място следва да се припомни, че според постоянната практика на Съда наличието на неизпълнение на задължения от държава членка трябва да се преценява с оглед на положението на държавата членка към момента на изтичането на срока, даден в мотивираното становище (решение Комисия/Португалия, C-20/09, EU:C:2011:214, точка 31 и цитираната съдебна практика). В настоящия случай предоставеният на Унгария срок в мотивираното становище за съобразяване с него изтича един месец след връчването му, тоест на 7 април 2012 г.
- 30 В това отношение Съдът действително вече е постановил, че искът за установяване на неизпълнение на задължения е недопустим, ако към датата на изтичане на предвидения в мотивираното становище срок твърдяното неизпълнение не продължава да поражда последици (вж. в този смисъл решения Комисия/Испания, C-221/04, EU:C:2006:329, точки 25 и 26, както и Комисия/Португалия, EU:C:2011:214, точка 33).
- 31 В настоящия случай обаче твърдяното от Комисията неизпълнение на задължения се състои в невъзможността комисарят да довърши мандата си до първоначално предвидения му краен срок и е безспорно, че към предвидената в мотивираното становище дата този краен срок все още не е изтекъл. При тези обстоятелства не би могло да се приеме, че към датата на изтичане на предвидения в мотивираното становище срок твърдяното неизпълнение вече не поражда последици.
- 32 Дори да се приеме, че Законът от 2011 г. отговаря на изискванията на Директива 95/46, това обстоятелство е без значение в този смисъл, тъй като няма връзка с въпроса дали твърдяното неизпълнение продължава или не да произвежда последици към датата на изтичане на предвидения в мотивираното решение срок, тъй като настоящият иск има за предмет единствено да се установи дали с предсрочното прекратяване на мандата на комисаря Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от Директива 95/46.
- 33 По-нататък следва да се припомни, че ако Съдът установи, че държава членка не е изпълнила задължение, произтичащо от Договорите, по силата на член 260, параграф 1 ДФЕС тази държава членка е длъжна да предприеме необходимите мерки с оглед на изпълнението на решението на Съда, тъй като въпросът кои са мерките, свързани с изпълнението на решението

за установяване на неизпълнение на задължения, не е предмет на решението, постановено на основание член 258 ДФЕС (вж. в този смисъл решение Комисия/Германия, C-503/04, EU:C:2007:432, точка 15 и цитираната съдебна практика).

- 34 Изтъкнатото от Унгария обстоятелство — ако се допусне, че то бъде установено — а именно че ще ѝ бъде невъзможно да отстрани твърдяното неизпълнение, без да наруши Директива 95/46 или принципа на правната сигурност, при всички случаи е свързано с изпълнение на решението, установяващо неизпълнение на задължения, и следователно е без значение с оглед на допустимостта на настоящия иск.
- 35 Накрая, в отговор на довода на Унгария, че изпълнението на решението, което би установило твърдяното неизпълнение, би могло да създаде положение, несъвместимо с Основния закон, следва да се констатира, че съгласно постоянната съдебна практика държава членка не може да се позовава на разпоредби от своя вътрешен правов ред, включително от конституционен порядък, за да оправдае неизпълнението на задължения, произтичащи от правото на Съюза (вж. по-специално решения Комисия/Белгия, 102/79, EU:C:1980:120, точка 15, както и Комисия/Португалия, C-70/06, EU:C:2008:3, точки 21 и 22).
- 36 От тези съображения следва, че настоящият иск е допустим.

По съществуващото на спора

Доводи на страните

- 37 Според Комисията, подпомагана от ЕНОЗД, от практиката на Съда следва, че изразът „с пълна независимост“, съдържащ се в член 28, параграф 1 от Директива 95/46, означава пълна независимост по отношение на всякакво пряко или косвено влияние, осигуряваща на съответния надзорен орган възможност да действа напълно свободно, без никакви инструкции и без никакъв натиск, без външна намеса и без риск, че може да се упражни такава намеса.
- 38 Комисията и ЕНОЗД признават, че Директива 95/46 предоставя на държавите членки свобода на действие при прилагането на член 28, по-конкретно що се отнася до избора на институционалния модел и конкретната продължителност на мандата на надзорния орган. Следователно държавите членки по принцип били свободни да избират тази продължителност. След като обаче продължителността на този мандат бъде определена, държавата членка трябва да го спазва и не може да го прекратява преди изтичането му, освен при наличие на сериозни и обективно проверими основания. Това тълкуване се подкрепяло от сравнението с член 42 от Регламент № 45/2001, отнасящ се до ЕНОЗД.
- 39 В настоящия случай Унгария не доказала, че съществува обективна причина, обосноваваща предсрочното прекратяване на мандата на комисаря. Първо, реформата на надзорния орган не можела да послужи като приемлива обосновка, макар Унгария да имала право да смени институционалния модел на своя надзорен орган. Второ, тази държава членка не доказала, че комисарят е направил отказ от правото да продължи мандата си и че е отказал да ръководи Националния орган. Трето, обстоятелствата, че разглежданата унгарска правна уредба е част от Основния закон и неговите преходни разпоредби или че Законът от 2011 г. отговаря на критериите на Директива 95/46 или не, били без значение.
- 40 В самото начало Унгария подчертава, че решението да се замени комисарят със субект, действащ под формата на орган, и съответно решението да се прекрати мандатът на комисаря, са приети от учредителна власт и че новата правна уредба на Националния орган се основава на Основния закон.

- 41 По същество тази държава членка оспорва застъпената от Комисията и ЕНОЗД позиция. Тя се съмнява в това, че изискването за независимост, предвидено в член 28 от Директива 95/46, обхваща решението на държавата членка относно формата или промяната на формата на надзорния орган, стига функционирането и процесът на взимане на решения на създадения орган да отговарят на изискването за независимост, както то е предвидено в посочената директива и както се тълкува от Съда.
- 42 Според Унгария от текста на посочения член 28 и на член 44 от Регламент № 45/2001, както и от практиката на Съда става ясно, че изискването за независимост, предвидено в член 28, параграф 1 от Директива 95/46, е свързано с независимостта при упражняване на функциите, възложени на надзорните органи, и следователно се отнася до функционалната независимост на съответния орган. Унгарската правна уредба както преди, така и след 1 януари 2012 г. отговаряла напълно на това изискване. От текста на член 28 не можело да се направи извод, че той изисква на лицето, което ръководи този орган, да се предостави субективното право да упражнява тази функция. Доколкото се гарантирала функционалната независимост на органа, било без особено значение, че се променяло лицето, оглавяващо органа, още преди изтичането на първоначалния му мандат. Това виждане съответствало на признатата на държавите членки компетентност да определят продължителността на мандата на надзорните органи.
- 43 Тъй като Директива 95/46 не определяла нито структурата, нито организацията на надзорните органи, нито продължителността на мандата на лицата, които ги ръководят, държавите членки били свободни да определят институционалната им структура. Тази свобода включвала избора на лицето, натоварено да упражнява компетенциите на надзорен орган в рамките на избрания институционален модел, и решението за неговата смяна в случай на промяна на модела, включително когато тя произтичала от предсрочното прекратяване на мандата на съществуващия надзорен орган „по силата на закона“.
- 44 Единственото ограничение, наложено на държавите членки от член 28 от Директива 95/46, било да се гарантира, че по време на своя мандат, определен от самата държава членка, надзорният орган ще изпълнява без прекъсване функциите си при пълна независимост. Такъв бил настоящият случай.
- 45 Така изменението на институционалната система за защита на данните представлявало обективна причина, обосноваваща предсрочното прекратяване на мандата на комисаря. Като се имало предвид, че Основният закон и неговите преходни разпоредби предвиждат тази нова система, както и прекратяването на мандата на комисаря, нито предишната, нито новата правна уредба на законодателно ниво можели да съдържат различна нормативна уредба по този въпрос. Отчитайки институционалната промяна, въведена с новата нормативна уредба, нямало основание да се предвиди, че комисарят автоматично ще поеме функцията на председател на Националния орган. Комисарят впрочем изразил своето несъгласие с новия институционален модел, както и намерението си да не приема това назначение.
- 46 Ако се приемела тезата на Комисията, трябвало Директива 95/46 да се тълкува в смисъл, че мандатът на лицето, оглавяващо надзорния орган, не може да се подновява или че това лице не може да упражнява друга изборна публична длъжност. Всъщност от посочената теза следвало, че очакването за подновяване на мандата или за упражняване на друга длъжност би могло да стимулира председателя на надзорния орган в интерес на по-нататъшната си кариера да се съобразява с действителните или предполагаеми очаквания на политическата власт.

Съображения на Съда

- 47 В началото следва да се припомни, че член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46 изисква от държавите членки да учредят един или повече надзорни органи, които упражняват възложените им функции при пълна независимост. Изискването независим орган да контролира спазването на правилата на Съюза относно защитата на физическите лица при обработването на лични данни, произтича и от първичното право на Съюза, и по-точно от член 8, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 16, параграф 2 ДФЕС.
- 48 В този смисъл учредяването на независими надзорни органи в държавите членки е съществен елемент от осигуряването на защита на лицата при обработването на лични данни (решения Комисия/Германия, C-518/07, EU:C:2010:125, точка 23 и Комисия/Австрия, C-614/10, EU:C:2012:631, точка 37), както впрочем е посочено в съображение 62 от Директива 95/46.
- 49 Следва да се припомни, че в Унгария Законът от 1992 г. предвижда, че комисарят се избира за шест години с възможност да се преизбира само за още един мандат и че той е надзорният орган за защита на личните данни по смисъла на Директива 95/46, което не се оспорва от Унгария.
- 50 За да се прецени основателността на настоящия иск, е необходимо, както иска и Комисията, да се провери дали изискването съгласно член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46, според което следва да се гарантира, че всеки надзорен орган упражнява възложените му функции при пълна независимост, включва задължение за съответната държава членка да се съобразява с продължителността на мандата на този орган до изтичането на първоначално предвидения му краен срок.
- 51 Съдът вече е постановил, че член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46 трябва да се тълкува в смисъл, че надзорните органи, компетентни да наблюдават обработването на лични данни, трябва да се ползват с независимост, която да им дава възможност да изпълняват функциите си без външно влияние. Тази независимост изключва по-специално всяко предписание и всяко друго външно влияние под каквато и да е форма, независимо дали последното е пряко или косвено, които биха могли да насочат решенията им и по този начин биха могли да застрашат изпълнението на задачата на посочените органи, състояща се в постигането на справедлив баланс между защитата на правото на личен живот и свободното движение на личните данни (вж. в този смисъл решения Комисия/Германия, EU:C:2010:125, точка 30 и Комисия/Австрия, EU:C:2012:631, точки 41 и 43).
- 52 Функционалната независимост на надзорните органи в смисъл, че техните членове не са обвързани от никакви инструкции при изпълнението на своите функции, също е необходимо условие, за да могат тези органи да отговорят на критерия за независимост по член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46, но противно на твърденията на Унгария, подобна функционална независимост сама по себе си не е достатъчна, за да предпази надзорните органи от всякакво външно влияние (решение Комисия/Австрия, EU:C:2012:631, точка 42).
- 53 В това отношение Съдът вече е постановил, че самата опасност органите, упражняващи държавен контрол, да могат да упражняват политическо влияние върху решенията на надзорните органи, е достатъчна, за да попречи на независимостта при изпълнението на техните функции. Всъщност, от една страна, би могло да има „изпреварващо послушание“ на тези органи с оглед на практиката на контролиращия орган при взимане на решения. От друга страна, имайки предвид ролята на пазители на правото на личен живот, която надзорните органи изпълняват, член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46 изисква по отношение на

техните решения, и следователно на самите тях, да бъде изключено всякакво подозрение за пристрастност (решения Комисия/Германия, EU:C:2010:125, точка 36 и Комисия/Австрия, EU:C:2012:631, точка 52).

- 54 Ако беше допустимо всяка държава членка да прекратява мандата на надзорния орган преди изтичането на първоначално предвидения краен срок, без да спазват правилата и гаранциите, предварително установени за тази цел от приложимото законодателство, заплахата от подобно предсрочно прекратяване, която би съществувала за този орган през целия период на упражнявания от него мандат, би могла да доведе до някаква форма на послушание на този орган към политическата власт, несъвместимо с посоченото изискване за независимост (вж. в този смисъл решение Комисия/Австрия, EU:C:2012:631, точка 51). Това е така дори ако предсрочното прекратяване на мандата е резултат от реструктурирането или смяната на модела, които трябва да бъдат организирани по такъв начин, че да спазват поставените от приложимото законодателство изисквания за независимост.
- 55 Освен това при такава хипотеза не би могло да се счита, че надзорният орган може винаги да функционира извън всякакво подозрение за пристрастност. Следователно посоченото в член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46 изискване за независимост трябва задължително да се тълкува в смисъл, че включва задължение за съобразяване с продължителността на мандата на надзорните органи до неговото изтичане и за предсрочно прекратяване на този мандат само при спазване на правилата и гаранциите на приложимото законодателство.
- 56 Правилата, които се прилагат при прекратяването на мандата на ЕНОЗД, отразяват това тълкуване. Всъщност от глава V от Регламент № 45/2001, и по-специално от член 42, параграфи 4 и 5 от него, ограничаващ стриктно обстоятелствата, при които може да се прекрати предсрочно мандатът на ЕНОЗД, следва, че спазването на неговия мандат до изтичането му — освен при сериозни и обективно проверими основания — е съществено условие за неговата независимост.
- 57 В настоящия случай член 15, параграф 1 от Закона от 1993 г., приложим спрямо комисаря на основание член 23, параграф 2 от Закона от 1992 г., предвижда, че мандатът на комисаря може да се прекрати единствено с изтичането му, при смърт, подаване на оставка, установяване на конфликт на интереси, служебно пенсиониране или освобождаване от длъжност. При последните три хипотези е необходимо решение на Парламента, прието с мнозинство две трети от неговите членове. Освен това както служебното пенсиониране, така и освобождаването от длъжност са възможни само в ограничени случаи, посочени съответно в параграфи 5 и 6 от същия член 15.
- 58 Безспорно е обаче, че мандатът на комисаря не е бил прекратен въз основа на някоя от тези разпоредби, и по-конкретно че той официално не е подавал оставка.
- 59 Оттук следва, че Унгария е прекратила мандата на комисаря, без да спазва създадените от закона гаранции с цел защита на неговия мандат, като по този начин е нарушила неговата независимост по смисъла на член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46. Обстоятелството, че това предсрочно прекратяване е резултат от промяната на институционалния модел, не може да го приведе в съответствие с изискваната от тази разпоредба независимост на надзорните органи, както бе посочено в точка 54 от настоящото решение.
- 60 Държавите членки несъмнено са свободни да приемат и изменят институционалния модел, който считат за най-подходящ за техните надзорни органи. В това отношение обаче те трябва да гарантират, че няма да се наруши независимостта на надзорния орган, произтичаща от член 28,

параграф 1, втора алинея от Директива 95/46, която включва задължението да се спазва продължителността на мандата на този орган съгласно изложеното в точка 54 от настоящото решение.

- 61 Освен това, макар че както поддържа Унгария, комисарят и Националният орган се различават съществено по своята организация и устройство, на тези две образувания по същество са възложени идентични задачи, а именно тези, които следва да изпълняват националните надзорни органи по силата на Директива 95/46, което личи от възложените им съответни функции и от приемствеността в работата им по преписките, гарантирана от член 75, параграфи 1 и 2 от Закона от 2011 г. Поради това единствено тази промяна в институционалния модел не би могла обективно да обоснове прекратяването на мандата на лицето, на което са възложени функциите на комисар, без да има предвидени преходни мерки, позволяващи да се гарантира спазването на продължителността на мандата му.
- 62 С оглед на всички изложени по-горе съображения следва да се приеме, че с предсрочното прекратяване на мандата на надзорния орган за защита на личните данни Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от Директива 95/46.

Относно ограничаването на действието на настоящото решение във времето

- 63 Унгария предлага на Съда да ограничи във времето действието на решението, като постанови, че установеното неизпълнение на задължения не засяга мандата на председателя на Националния орган. В подкрепа на искането си тази държава членка посочва съвместимостта на Закона от 2011 г. с Директива 95/46, както и това, че разглежданият по настоящото дело въпрос е нов. Комисията, обратно, моли да се отхвърли това искане.
- 64 Във връзка с това, дори да се допусне, че съдебните решения, постановени на основание член 258 ДФЕС, имат последиците на съдебните решения, постановени на основание член 267 ДФЕС, и че в изключителни случаи съображения, свързани с правната сигурност, биха могли да наложат ограничаване във времето на техните последици, когато са изпълнени условията, установени от практиката на Съда във връзка с член 267 ДФЕС (вж. по-специално решения Комисия/Гърция, C-178/05, EU:C:2007:317, точка 67 и цитираната съдебна практика, както и Комисия/Ирландия, C-82/10, EU:C:2011:621, точка 63 и цитираната съдебна практика), следва да се отбележи, че в настоящия случай Унгария не е доказала изпълнението на тези условия. По-специално, с оглед на установеното в точка 62 от настоящото решение неизпълнение на задълженията, изразът „с пълна независимост“, съдържащ се в член 28, параграф 1, втора алинея от Директива 95/46, сам по себе си е ясен и така или иначе вече е бил тълкуван от Съда в решение Комисия/Германия, EU:C:2010:125, което предшества с една година посоченото неизпълнение на задължения. Всъщност вследствие от това решение няма основание да се приема, че правото на Съюза допуска Унгария да прекрати предсрочно мандата на комисаря.
- 65 Следователно искането на Унгария за ограничаване на последиците на настоящото решение във времето трябва да се отхвърли.

По съдебните разноски

- 66 Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е направила искане Унгария да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и последната е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати същите.

⁶⁷ Съгласно член 140, параграф 3 от същия правилник Съдът може да реши встъпила страна, различна от посочените в параграфи 1 и 2 от член 140, да понесе направените от нея съдебни разноски. Поради това Съдът постановява ЕНОЗД, който е встъпил по делото, да понесе направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **С предсрочното прекратяване на мандата на надзорния орган за защита на личните данни Унгария не е изпълнила задълженията си, произтичащи от Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни.**
- 2) **Осъжда Унгария да заплати съдебните разноски.**
- 3) **Европейският надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД) понася направените от него съдебни разноски.**

Подписи