



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 8 april 2014*

”Fördragsbrott — Direktiv 95/46/EG — Skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter — Artikel 28.1 — Nationella tillsynsmyndigheter — Oberoende — Nationell lagstiftning enligt vilken tillsynsmyndighetens mandat avslutats i förtid — Inrättande av en ny tillsynsmyndighet och utnämning av en annan person som ordförande”

I mål C-288/12,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 8 juni 2012,

Europeiska kommissionen, företrädd av K. Talabér-Ritz och B. Martenczuk, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Europeiska datatillsynsmannen (EDPS), företrädd av I. Chatelier, A. Buchta, Z. Belényessy och M. H. Kranenborg, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

mot

Ungern, företrädd av Z. Fehér, i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice-ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund och J.L. da Cruz Vilaça samt domarna G. Arestis, J. Malenovský, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas (referent) och C. Vajda,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

* Rättegångsspråk: ungerska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 15 oktober 2013,
och efter att den 10 december 2013 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EGT L 281, s. 31) genom att avsluta datatillsynsmyndighetens mandat i förtid.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 2 Skäl 62 i direktiv 95/46 har följande lydelse:

”För skyddet av enskilda personer med avseende på behandlingen av personuppgifter är det av avgörande betydelse att medlemsstaterna inrättar oberoende tillsynsmyndigheter”.

- 3 Artikel 28 i direktiv 95/46 har rubriken ”Tillsynsmyndighet”. I punkterna 1 och 2 föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat skall tillse att det utses en eller flera myndigheter som har till uppgift att inom dess territorium övervaka tillämpningen av de bestämmelser som medlemsstaterna antar till följd av detta direktiv.

Dessa myndigheter skall fullständigt oberoende utöva de uppgifter som åläggs dem.

2. Varje medlemsstat skall tillse att tillsynsmyndigheten hörs när sådana lagar eller andra författningar utarbetas som rör skyddet av enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandlingen av personuppgifter.”

- 4 Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (EGT L 8, 2001, s. 1), kapitel V, har det inrättats en oberoende tillsynsmyndighet, benämnd Europeiska datatillsynsmannen (EDPS).

- 5 Artikel 42 i förordningen, med rubriken ”Utnämning”, har följande lydelse:

”1. Europaparlamentet och rådet skall i samförstånd utnämna [EDPS] för en period av fem år, på grundval av en förteckning som kommissionen upprättat efter en offentlig infordran av intresseanmälningar.

...

3. [EDPS] kan omväljas.

4. Med undantag av normal nytillsättning eller dödsfall skall de uppgifter som åligger [EDPS] upphöra då han avgår eller avsätts från sin tjänst enligt punkt 5.

5. [EDPS] kan på begäran av Europaparlamentet, rådet eller kommissionen avsättas eller fråntas sina pensionsrättigheter eller andra förmåner av Europeiska gemenskapernas domstol, om han inte längre uppfyller de krav som ställs för att han skall kunna utföra sina uppgifter eller om han gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

...”

Ungersk rätt

6. Fram till och med den 31 december 2011 reglerades den datatillsynsmyndighet som avses i artikel 28 i direktiv 95/46 (nedan kallad tillsynsmyndigheten) av lag nr LXIII från år 1992 om skydd för personuppgifter och tillgång till uppgifter av allmänt intresse, i dess ändrade lydelse (nedan kallad 1992 års lag). I 23 § i denna lag föreskrivs följande:

”1. Parlamentet ska utse en dataskyddskommissionär [(nedan även kallad kommissionären)] med uppgift att skydda den grundlagsskyddade rätten till personuppgiftsskydd och tillgången till uppgifter av allmänt intresse ...

2. [Kommissionären] ska omfattas – om inte annat föreskrivs i denna lag – av lagen om den av parlamentet utsedde kommissionären med ansvar för medborgerliga rättigheter.”

7. Kommissionärens uppgifter preciserades i 24 och 25 §§ i 1992 års lag. I 24 § punkt a föreskrevs att kommissionären ”ska kontrollera att denna lag och andra bestämmelser om uppgiftsbehandling följs, antingen efter klagomål eller på eget initiativ, om inget rättsligt förfarande har inletts i ärendet”. I 24 § punkt d föreskrevs att vederbörande ”ska främja en enhetlig tillämpning av bestämmelser i lag om behandling av personuppgifter och tillgång till uppgifter av allmänt intresse”.

8. Eftersom 1992 års lag inte innehöll några bestämmelser om längden på kommissionärens mandat eller villkoren för dess upphörande, var bestämmelserna i lag nr LIX från år 1993 om den av parlamentet utsedde kommissionären för medborgerliga rättigheter, i dess lydelse till och med den 31 december 2011 (nedan kallad 1993 års lag), tillämpliga. I 4 § femte stycket i denna lag föreskrevs att kommissionären valdes för en period på sex år och kunde omväljas en gång. I 15 § i nämnda lag reglerades mandatets upphörande. Den hade följande lydelse:

”1. Den av parlamentet utsedde kommissionärens mandat ska upphöra

- a) vid mandattidens slut,
- b) vid dödsfall,
- c) vid kommissionärens avgång,
- d) om intressekonflikt konstaterats,
- e) vid tvångspensionering,
- f) vid avsättning från tjänsten.

2. Parlamentets ordförande fastställer att kommissionärens mandat ska upphöra enligt första stycket a–c. Vad gäller mandatets upphörande enligt första stycket d–f ska parlamentet meddela beslut. Beslut om att ett mandat ska upphöra ska fattas med två tredjedels majoritet.

3. Begäran om avgång ska framställas skriftligen till parlamentets ordförande. Kommissionärens mandatperiod upphör det datum som angetts i den skriftliga framställan. Det krävs ingen förklaring om godkännande för att avgången ska vara giltig.

...”

- 9 I 15 § fjärde–sjätte styckena angavs närmare uppgifter om de situationer som räknades upp i 15 § första stycket d–f. I 15 § femte stycket i 1993 års lag preciserades att kommissionären bara kan tvångspensioneras om han eller hon är oförmögen att utföra sina uppgifter i enlighet med mandatet under en längre period än 90 dagar av skäl som inte beror på vederbörande. I sjätte stycket angavs att kommissionären kunde avsättas om han eller hon var oförmögen att utföra sina uppgifter i enlighet med mandatet under en längre period än 90 dagar av skäl som beror på vederbörande, om kommissionären avsiktligt undandragit sig skyldigheten att deklarerat sin förmögenhet, om kommissionären uppsåtligt lämnat oriktiga väsentliga uppgifter i förmögenhetsdeklarationen eller om kommissionären begått en lagöverträdelse som fastställts genom lagakraftvunnen dom.
- 10 Ungerns grundlag trädde i kraft den 1 januari 2012. Enligt artikel VI tredje stycket ska ”en oberoende myndighet som inrättats genom lag övervaka iakttagandet av rättigheter avseende skyddet för personuppgifter och tillgången till uppgifter av allmänt intresse”. I punkterna 3 och 5 i grundlagens slutbestämmelser föreskrivs att parlamentet ska anta separata övergångsbestämmelser och att dessa ska utgöra en del av grundlagen.
- 11 I artikel 16 i nämnda övergångsbestämmelser, som antagits av parlamentet, föreskrivs följande:
”I och med denna grundlags ikraftträdande upphör den nuvarande [kommissionärens] mandat.”
- 12 Den 1 januari 2012 ändrades således den ungerska lagstiftningen om tillsynsmyndigheten genom att lag nr CXII från år 2011 om självbestämmande på informationsområdet och om informationsfrihet (nedan kallad 2011 års lag) trädde i kraft. Enligt 77 § a i nämnda lag införlivades därigenom direktiv 95/46 med den ungerska rättsordningen. Den upphävde 1992 års lag och inrättade Nemzeti Adatvédelmi és Információs Zsabadság Hatóság (den nationella myndigheten för uppgiftsskydd och informationsfrihet, nedan kallad Myndigheten) i dataskyddskommissionärens ställe.
- 13 Myndighetens uppgifter anges i 38 § andra och tredje styckena i 2011 års lag. I 38 § andra stycket i denna lag föreskrivs att Myndigheten ”ska kontrollera och främja tillämpning av rätten att få tillgång till uppgifter av allmänt intresse och uppgifter tillgängliga av skäl hänförliga till allmänintresset samt av rätten till skydd av personuppgifter”. I tredje stycket i samma paragraf anges bland annat att Myndigheten, när den utför de uppgifter som den åläggs, får vidta åtgärder efter klagomål eller på eget initiativ.
- 14 Kontinuiteten mellan kommissionären och Myndigheten har säkerställts genom 75 § första och andra styckena i 2011 års lag, i vilka det föreskrivs att Myndigheten ska handlägga de ärenden som kommissionären inlett på grundval av synpunkter som inkommit före den 1 januari 2012 och att den från och med den 1 januari 2012 ska behandla de uppgifter som kommissionären behandlat dessförinnan.
- 15 I 38 § femte stycket i samma lag föreskrivs att ”Myndigheten är oberoende och svarar enbart inför lagen, den får inte motta några instruktioner inom sitt behörighetsområde och ska utföra sina uppgifter helt fristående från andra organ och utan att bli utsatt för påtryckningar.” Enligt denna bestämmelse kan Myndighetens uppgifter enbart fastställas genom lag.

- 16 I 40 § första och tredje styckena i 2011 års lag föreskrivs att Myndigheten ska ha en ordförande som på förslag från premiärministern utses av Ungerns president för en period på nio år. I 45 § i denna lag anges under vilka omständigheter Myndighetens ordförandes mandat ska upphöra. I 45 § första stycket, i dess lydelse enligt lag nr XXV från år 2012, i kraft sedan den 7 april 2012, föreskrivs följande:

”Myndighetens ordförandes mandat ska upphöra

- a) vid mandatperiodens slut,
 - b) om han eller hon avgår,
 - c) vid dödsfall,
 - d) om det konstateras att villkoren för utnämningen inte är uppfyllda eller om reglerna om förmögenhetsdeklaration har åsidosatts,
 - e) om intressekonflikt konstaterats.”
- 17 I 45 § andra–åttonde styckena i 2011 års lag, i dess lydelse enligt lag nr XXV från år 2012, preciseras de angivna situationerna.
- 18 I 74 § i 2011 års lag fastställs regler för hur Myndighetens första ordförande ska utses. Den har följande lydelse:

”Före den 15 november 2011 ska premiärministern presentera sitt förslag till Myndighetens ordförande för presidenten. Presidenten ska utse Myndighetens ordförande med verkan från och med den 1 januari 2012.”

Bakgrund

- 19 András Jóri utsågs till kommissionär den 29 september 2008 i enlighet med 1992 års lag och tillträdde samma dag. Eftersom hans mandat löpte på sex år skulle det ha upphört i slutet av september 2014. Det upphörde emellertid den 31 december 2011, med tillämpning av artikel 16 i övergångsbestämmelserna till grundlagen. Myndigheten påbörjade sin verksamhet den 1 januari 2012. På förslag av premiärministern utnämndes Attila Péterfalvi av Ungerns president till Myndighetens ordförande på nio år.

Det administrativa förfarandet och förfarandet vid domstolen

- 20 Den 17 januari 2012 skickade kommissionen en formell underrättelse till Ungern. I denna gjorde kommissionen gällande att Ungern hade överträtt artikel 28.1 och 28.2 i direktiv 95/46 genom att avsluta kommissionärens mandat i förtid, genom att underlåta att höra kommissionären angående förslaget till ny lag om uppgiftsskydd, genom att i denna nya lag erbjuda för stora möjligheter att avsluta mandatet för Myndighetens ordförande samt genom att ge presidenten och premiärministern en funktion i detta avseende.
- 21 I skrivelse av den 17 februari 2012 bestred Ungern den påstådda överträdelsen. Medlemsstaten gjorde gällande att orsakerna till att kommissionärens mandat hade avslutats i förtid var ändringen av formen för den ungerska tillsynsmyndigheten, att kommissionären inte ville bli ordförande för Myndigheten och att det skulle strida mot de rättsregler som säkerställer den nuvarande ordförandes oberoende att avsluta dennes mandat i förtid. Vidare lät Ungern kommissionen ta del av vissa handlingar med

uppgifter om att kommissionären hade hörts angående förslaget till ny uppgiftsskyddslag. Medlemsstaten angav även att bestämmelserna om möjligheterna att avsluta mandatet för Myndighetens ordförande skulle ändras i syfte att tillmötesgå kommissionen i det avseendet.

- 22 Den 7 mars 2012 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Ungern i vilket den drog tillbaka sina reservationer vad gällde hörandet av kommissionären avseende den nya uppgiftsskyddslagen. Kommissionen vidhöll dock sina betänkligheter angående det faktum att kommissionärens mandat hade avslutats i förtid, och att det var möjligt att avsluta mandatet för Myndighetens ordförande samt angående presidentens och premiärministerns funktion i detta avseende. På den sista punkten uppgav kommissionen dock att om Ungern inom den frist som angetts i det motiverade yttrandet (nämligen en månad efter delgivningen av det motiverade yttrandet) antog de föreslagna lagändringarna, så skulle kommissionen betrakta det som att överträdelsen på den punkten hade upphört.
- 23 Ungern besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 30 mars 2012. Medlemsstaten angav däri att ändringen av artikel 45 i 2011 års lag skulle antas inom de närmaste dagarna. Detta skedde sedan den 2 april 2012 genom lag nr XXV från år 2012, vilken trädde i kraft den 7 april 2012. Ungern vidhöll i skrivelsen dock sin ståndpunkt vad gällde den omständigheten att kommissionärens mandat hade avslutats i förtid, vilket föranledde kommissionen att väcka förevarande talan.
- 24 I skrivelse av den 6 december 2012 begärde Ungern med stöd av artikel 60.1 i domstolens rättegångsregler att målet skulle hänskjutas till stora avdelningen.
- 25 Genom beslut av domstolens ordförande den 8 januari 2013 tilläts EDPS att intervensera till stöd för kommissionen.

Prövning av talan

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

- 26 Ungern anser att talan ska avvisas, eftersom medlemsstaten inte kommer att kunna följa en eventuell dom om fastställelse av fördragsbrott. Om det antas att domstolen fastställer att Ungern avslutade kommissionärens mandat i strid med direktiv 95/46, skulle det enda sättet att avhjälpa fördragsbrottet vara att avsluta mandatet för Myndighetens ordförande och ersätta honom med den före detta kommissionären, vilket skulle innebära en upprepning av det påstådda fördragsbrottet. Enligt Ungern kan kommissionen inte yrka att domstolen ska meddela en dom om fastställelse av fördragsbrott som den berörda medlemsstaten inte kan följa utan att samtidigt överträda unionsrätten. Att avsluta ordförandens mandat i förtid skulle dessutom strida mot den i Ungern grundlagsstadgade principen om Myndighetens oberoende.
- 27 Den lösning som kommissionen föreslagit för att avhjälpa det påstådda fördragsbrottet, om detta skulle fastställas, skulle enligt Ungern dessutom innebära att alla rättsakter som antagits av Myndighetens nuvarande ordförande är oförenliga med unionsrätten, eftersom de har antagits av en tillsynsmyndighet som inte uppfyller kraven i direktiv 95/46, i strid mot rättssäkerhetsprincipen. Ungern har i detta avseende gjort gällande att 2011 års lag dock uppfyller kraven i direktiv 95/46.
- 28 Kommissionen har genmält att Ungerns argument inte kan godtas och har därvid anfört att ändamålet med talan inte har förfallit. Ingenting hindrar Ungern från att följa en eventuell dom om fastställelse av fördragsbrott.

Domstolens bedömning

- 29 Det följer av domstolens fasta praxis att förekomsten av ett fördragsbrott ska bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet (dom kommissionen/Portugal, C-20/09, EU:C:2011:214, punkt 31 och där angiven rättspraxis). Den frist inom vilken Ungern enligt det motiverade yttrandet skulle följa samma yttrande löpte i det aktuella fallet ut en månad efter delgivningen av detsamma, närmare bestämt den 7 april 2012.
- 30 Domstolen har visserligen redan slagit fast att en talan om fördragsbrott ska avvisas om verkan av det påstådda fördragsbrottet har upphört före utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien, C-221/04, EU:C:2006:329, punkterna 25 och 26, samt dom kommissionen/Portugal, EU:C:2011:214, punkt 33).
- 31 I det nu aktuella fallet grundar sig det av kommissionen påstådda fördragsbrottet emellertid på att kommissionären inte tilläts utöva sitt mandat ända fram till den ursprungligen föreskrivna tidpunkten. Mandattiden hade ännu inte löpt ut vid den tidpunkt som fastställts i det motiverade yttrandet. Det kan därför inte anses att verkan av det påstådda fördragsbrottet hade upphört före utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet.
- 32 Även om det antas att 2011 års lag uppfyller kraven i direktiv 95/46, saknar denna omständighet betydelse, eftersom den inte har något samband med frågan huruvida verkan av det påstådda fördragsbrottet hade upphört före utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet. Talan avser nämligen enbart frågan huruvida Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 95/46 genom att avsluta kommissionärens mandat i förtid.
- 33 Slutligen ska det erinras om att en medlemsstat – för det fall att domstolen finner att den har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördragen – enligt artikel 260.1 FEUF ska vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom. Frågan om vilka åtgärder som krävs för att följa en dom varigenom ett fördragsbrott fastställts omfattas emellertid inte av föremålet för en dom som meddelats med stöd av artikel 258 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Tyskland, C-503/04, EU:C:2007:432, punkt 15 och där angiven rättspraxis).
- 34 Ungern har åberopat att det är omöjligt att avhjälpa det påstådda fördragsbrottet utan att samtidigt överträda direktiv 95/46 eller rättssäkerhetsprincipen. Denna omständighet, om den antas vara riktig, rör således under alla omständigheter frågan huruvida domen om fastställelse av fördragsbrott kan följas, och den saknar således betydelse för frågan huruvida talan kan tas upp till sakprövning.
- 35 Som svar på Ungerns argument att det skulle kunna uppstå en grundlagsstridig situation om domen om fastställelse av fördragsbrott följdes, konstaterar domstolen att det följer av fast rättspraxis att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser i sin interna rättsordning, inte ens grundlagsbestämmelser, som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter enligt unionsrätten (se, bland annat, dom kommissionen/Belgien, 102/79, EU:C:1980:120, punkt 15, och dom kommissionen/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, punkterna 21 och 22).
- 36 Av det ovan anförda följer att talan kan upptas till sakprövning.

Prövning i sak

Parternas argument

- 37 Kommissionen har med stöd av EDPS gjort gällande att det följer av domstolens praxis att begreppet "fullständigt oberoende" i artikel 28.1 i direktiv 95/46 innebär ett komplett oberoende i förhållande till varje direkt eller indirekt påverkan, vilket säkerställer att den berörda tillsynsmyndigheten kan verka helt fritt, utan några instruktioner eller påtryckningar och utan påverkan utifrån eller risk för sådan påverkan.
- 38 Kommissionen och EDPS har medgett att direktiv 95/46 ger medlemsstaterna ett handlingsutrymme vid genomförandet av artikel 28 i nämnda direktiv, bland annat vad gäller valet av institutionell form och tillsynsmyndighetens exakta mandattid. Medlemsstaterna är följaktligen i princip fria att välja mandattid, men när denna väl har fastställts är medlemsstaten skyldig att iaktta den och får inte avsluta mandatet i förtid, såvida det inte föreligger allvarliga och objektivt verifierbara skäl. Denna tolkning bekräftas vid en jämförelse med artikel 42 i förordning nr 45/2001, som innehåller bestämmelser om EDPS.
- 39 Kommissionen och EDPS anser att Ungern inte har styrkt att det förelåg ett objektivt skäl som innebar att det var motiverat att avsluta kommissionärens mandat i förtid. Först och främst är inte reformen av tillsynsmyndigheten något godtagbart skäl, även om Ungern har rätt att ändra tillsynsmyndighetens institutionella form. Ungern har inte heller styrkt att kommissionären har av sagt sig rätten att sitta kvar under hela mandattiden och att han tackat nej till posten som ordförande för Myndigheten. Slutligen har varken den omständigheten att den aktuella ungerska lagstiftningen utgör en del av grundlagen och dess övergångsbestämmelser eller frågan huruvida 2011 års lag uppfyller kraven i direktiv 95/46 någon betydelse.
- 40 Ungern har inledningsvis framhållit att beslutet att ersätta kommissionären med ett organ i myndighetsform och beslutet att i samband därmed avsluta kommissionärens mandat antogs av den konstituerande makten och att den nya lagstiftningen om Myndigheten antogs med stöd av grundlagen.
- 41 I sak har Ungern bestritt kommissionens och EDPS ståndpunkt. Ungern har framfört tvivel på att kravet på oberoende i artikel 28 i direktiv 95/46 omfattar en medlemsstats beslut avseende en tillsynsmyndighets form eller en ändring av dess form i fall då organets funktion och beslutsprocess uppfyller kravet på oberoende såsom detta föreskrivs i nämnda direktiv och har tolkats av domstolen.
- 42 Ungern anser att det klart framgår av artikel 28 i direktiv 95/46 och av artikel 44 i förordning nr 45/2001, samt av domstolens praxis, att kravet på oberoende i artikel 28.1 i nämnda direktiv hänför sig till oberoendet vid utförandet av de uppgifter som tillsynsmyndigheterna har ålagts och således avser den aktuella myndighetens funktionella oberoende. Den ungerska lagstiftningen, såväl före som efter den 1 januari 2012, uppfyller fullt ut detta krav. Artikel 28 i direktiv 95/46 kan inte innebära att den person som leder tillsynsmyndigheten ska ges en subjektiv rätt att utföra uppgifterna. Under förutsättning att tillsynsmyndighetens funktionella oberoende är säkerställt, har det föga betydelse att den person som leder myndigheten byts ut, även om detta skulle ske före den ursprungliga mandattidens utgång. Detta synsätt är förenligt med att medlemsstaterna har tillerkänts behörighet att fastställa längden på tillsynsmyndigheternas mandattid.
- 43 Eftersom direktiv 95/46 varken reglerar tillsynsmyndighetens struktur, dess organisation eller ledningens mandattid, anser Ungern att medlemsstaterna är fria att besluta om den institutionella strukturen. Detta innebär att de även har rätt att välja vem som ska utöva tillsynsmyndighetens

behörighet inom ramen för den valda institutionella formen och besluta att denna person ska ersättas av någon annan om formen skulle ändras, vilket gäller även när sistnämnda beslut är en följd av att den inrättade tillsynsmyndighetens mandat avslutas i förtid ”enligt lag”.

- 44 Den enda begränsning som artikel 28 i direktiv 95/46 innebär för medlemsstaterna är enligt Ungern att de är skyldiga att säkerställa att tillsynsmyndigheterna utan avbrott och fullständigt oberoende kan utföra sina uppgifter under hela mandattiden, vilken fastställs av medlemsstaterna. Så har även skett i förevarande fall.
- 45 Ungern anser således att ändringen av det institutionella systemet för uppgiftsskydd utgör ett objektivt skäl för att avsluta kommissionärens mandat i förtid. Det är i grundlagen med dess övergångsbestämmelser som detta nya system och upphörandet av kommissionärens mandat föreskrivs. Varken de gamla eller de nya bestämmelserna, vilka fastställts genom lag, hade därför kunnat innehålla några andra bestämmelser i detta avseende. Med hänsyn till den ändring av den institutionella formen som genomfördes med den nya lagstiftningen, skulle det inte ha varit motiverat att föreskriva att kommissionären per automatik skulle utses till ordförande för Myndigheten. Kommissionären har för övrigt uttryckligen uppgett sig inte godta den nya institutionella formen och att han skulle tacka nej till att utses till ordförande.
- 46 Ungern anser att kommissionens ståndpunkt innebär att direktiv 95/46 ska tolkas så, att det även utesluter att den som leder tillsynsmyndigheten kan omväljas eller att denna person väljs till ett annat offentligt ämbete. Förhoppningen om förnyat mandat eller ett annat ämbete skulle nämligen kunna föranleda tillsynsmyndighetens ordförande att efterkomma den politiska maktens reella eller förmodade förväntningar för att främja sin framtida karriär.

Domstolens bedömning

- 47 I artikel 28.1 andra stycket i direktiv 95/46 föreskrivs att medlemsstaterna ska utse en eller flera tillsynsmyndigheter som fullständigt oberoende ska utöva de uppgifter som åläggs dem. Kravet att en oberoende myndighet ska övervaka efterlevnaden av de unionsrättsliga bestämmelserna om skydd för enskilda personer när det gäller behandling av personuppgifter framgår även av unionens primärrätt, bland annat av artikel 8.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och av artikel 16.2 FEUF.
- 48 Inrättandet av oberoende tillsynsmyndigheter i medlemsstaterna är således av avgörande betydelse för skyddet av enskilda personer med avseende på behandlingen av personuppgifter (dom kommissionen/Tyskland, C-518/07, EU:C:2010:125, punkt 23, och dom kommissionen/Österrike, C-614/10, EU:C:2012:631, punkt 37), såsom för övrigt framgår av skäl 62 i direktiv 95/46.
- 49 Det ska erinras om att det i Ungern föreskrevs, i 1992 års lag, att kommissionären, som utnämndes för en period på sex år och kunde omväljas en gång, utgjorde den tillsynsmyndighet för skydd av personuppgifter som föreskrivs i direktiv 95/46. Detta har Ungern inte bestritt.
- 50 Vid bedömningen av huruvida talan är välgrundad ska domstolen pröva huruvida, såsom kommissionen har gjort gällande, kravet i artikel 28.1 andra stycket i direktiv 95/46, enligt vilket tillsynsmyndigheterna ska utöva de uppgifter som åläggs dem fullständigt oberoende, innebär att den berörda medlemsstaten är skyldig att respektera en sådan myndighets mandattid ända fram till den ursprungligen föreskrivna tidpunkten.
- 51 Domstolen har redan funnit att artikel 28.1 andra stycket i direktiv 95/46 ska tolkas så, att de tillsynsmyndigheter som är behöriga i fråga om övervakning av behandling av personuppgifter ska åtnjuta ett sådant oberoende att de kan utöva sina uppgifter utan påverkan utifrån. Detta oberoende utesluter bland annat varje åläggande eller all annan påverkan utifrån, direkt eller indirekt, som kan

inverka på deras beslutsfattande och som kan hindra nämnda myndigheter från att fullgöra sin uppgift att säkerställa en riktig avvägning mellan skyddet för rätten till privatliv och ett fritt flöde av personuppgifter (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Tyskland, EU:C:2010:125, punkt 30, och dom kommissionen/Österrike, EU:C:2012:631, punkterna 41 och 43).

- 52 Tillsynsmyndigheternas funktionella oberoende, såtillvida att deras anställda inte är bundna av några instruktioner vid utövandet av sina uppgifter, är således ett nödvändigt villkor för att dessa myndigheter ska uppfylla kravet på oberoende i den mening som avses i artikel 28.1 andra stycket i direktiv 95/46. I motsats till vad Ungern har anfört är ett sådant funktionellt oberoende emellertid inte i sig tillräckligt för att tillsynsmyndigheterna ska vara skyddade från varje påverkan utifrån (dom kommissionen/Österrike, EU:C:2012:631, punkt 42).
- 53 Domstolen har i detta avseende redan slagit fast att risken för att medlemsstatens kontrollmyndigheter kan påverka tillsynsmyndigheternas beslut i politiskt hänseende i sig är tillräcklig för att hindra tillsynsmyndigheterna från att utöva sina uppgifter på ett oberoende sätt. Dels skulle det kunna leda till att tillsynsmyndigheterna visade en ”föregripande hörsamhet” med hänsyn till kontrollmyndighetens beslutspraxis. Dels innebär artikel 28.1 andra stycket i direktiv 95/46, mot bakgrund av den roll som väktare av rätten till privatliv som tillsynsmyndigheterna har, att deras beslut, och följaktligen de själva, måste vara höjda över varje misstanke om partiskhet (dom kommissionen/Tyskland, EU:C:2010:125, punkt 36, dom kommissionen/Österrike, EU:C:2012:631, punkt 52).
- 54 Om medlemsstaterna kunde avsluta en tillsynsmyndighets mandat före utgången av den ursprungligen föreskrivna mandattiden utan att iakttä de bestämmelser och skyddsregler som i detta syfte föreskrivits i tillämplig lagstiftning, skulle den risk för att mandatet ska avslutas i förtid som då skulle hänga över tillsynsmyndigheten under hela mandattiden kunna leda till ett slags hörsamhet från myndighetens sida gentemot den politiska makten som vore oförenlig med kravet på oberoende (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Österrike, EU:C:2012:631, punkt 51). Detta är riktigt även när orsaken till att mandatet avslutas i förtid är en omstrukturering eller en ändring av myndighetens form. Sådana omstruktureringar eller ändringar ska vara organiserade så att kraven på oberoende i den tillämpliga lagstiftningen iakttas.
- 55 I en sådan situation kan tillsynsmyndigheten inte heller anses kunna stå över varje misstanke om partiskhet. Kravet på oberoende i artikel 28.1 andra stycket i direktiv 95/46 måste därför tolkas så, att det omfattar skyldigheten att respektera tillsynsmyndigheternas mandattid ända tills den löper ut och att avsluta den i förtid enbart under iakttagande av bestämmelser och skyddsregler i tillämplig lagstiftning.
- 56 De bestämmelser som är tillämpliga på upphörandet av EDPS mandat avspeglar denna tolkning. Det framgår nämligen av kapitel V i förordning nr 45/2001, särskilt av artikel 42.4 och 42.5 – där det uttömmande anges under vilka förutsättningar EDPS mandat får avslutas i förtid – att det är ett grundläggande krav för EDPS oberoende att mandattiden respekteras fullt ut, såvida det inte föreligger allvarliga och objektivt verifierbara skäl.
- 57 I det nu aktuella fallet föreskrevs det i 15 § första stycket i 1993 års lag, tillämplig på kommissionären enligt 23 § andra stycket i 1992 års lag, att kommissionärens mandat enbart kunde upphöra vid mandatperiodens slut, vid dödsfall, avgång, konstaterad intressekonflikt, tvångspensionering eller avsättning. I de tre sistnämnda fallen krävdes ett parlamentsbeslut fattat med två tredjedels majoritet. Dessutom var det möjligt med tvångspensionering och avsättning enbart under vissa omständigheter, vilka preciserades i 15 § femte och sjätte styckena.
- 58 Det är emellertid utrett att kommissionärens mandat inte avslutades med tillämpning av någon av dessa bestämmelser och att han inte avgick officiellt.

- 59 Härav följer att Ungern avslutade kommissionärens mandat utan iakttagande av de lagstadgade skyddsregler som inrättats i syfte att skydda mandatet och att medlemsstaten därigenom påverkade hans oberoende i den mening som avses i artikel 28.1 andra stycket i direktiv 95/46. Att mandatet avslutades i förtid på grund av en ändring av den institutionella formen innebär inte att det var förenligt med kravet i denna bestämmelse om att tillsynsmyndigheterna ska vara oberoende (se ovan punkt 54).
- 60 Medlemsstaterna är visserligen fria att besluta om och ändra den institutionella form som de anser bäst anpassad för tillsynsmyndigheterna. De måste emellertid se till att de därvid inte påverkar tillsynsmyndighetens oberoende enligt artikel 28.1 andra stycket i direktiv 95/46, vilket innebär att de är skyldiga att respektera mandattiden i enlighet med vad som angetts ovan i punkt 54.
- 61 Även om kommissionären och Myndigheten, såsom Ungern har gjort gällande, på ett grundläggande sätt skiljer sig åt organisationsmässigt och strukturellt, har de i huvudsak identiska uppgifter, närmare bestämt dem som ålagts de nationella tillsynsmyndigheterna genom direktiv 95/46. Detta framgår av de uppgifter som kommissionären respektive Myndigheten har ålagts och av kontinuiteten mellan dem vid handläggningen av ärendena, vilken säkerställts genom 75 § första och andra styckena i 2011 års lag. Ändringen av den institutionella formen i sig kan således inte objektivt motivera att mandatet för den person som ansvarade för kommissionärens uppgifter kan avslutas utan övergångsbestämmelser som innebär att mandattidens längd respekteras.
- 62 Med hänsyn till det ovan anförda fastställer domstolen att Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiv 95/46 genom att avsluta mandatet för datatillsynsmyndigheten i förtid.

Huruvida domens rättsverkningar ska begränsas i tiden

- 63 Ungern har begärt att domstolen ska begränsa domens rättsverkningar i tiden genom att förordna att det fastställda fördragsbrottet inte ska påverka mandatet för Myndighetens ordförande. Medlemsstaten har till stöd för sin begäran gjort gällande att 2011 års lag är förenlig med direktiv 95/46 och att den i målet aktuella frågan är ny. Kommissionen har å sin sida yrkat att begäran ska avslås.
- 64 Även om det antas att domar som meddelats med stöd av artikel 258 FEUF har samma rättsverkningar som de som meddelats med stöd av artikel 267 FEUF, och att rättssäkerhetskänslan således skulle kunna göra det nödvändigt att i undantagsfall begränsa domens rättsverkningar i tiden när de villkor som fastställts i domstolens praxis avseende artikel 267 FEUF är uppfyllda (se, bland annat, dom kommissionen/Grekland, C-178/05, EU:C:2007:317, punkt 67 och där angiven rättspraxis, samt dom kommissionen/Irland, C-82/10, EU:C:2011:621, punkt 63 och där angiven rättspraxis), anser domstolen att Ungern i det aktuella fallet inte har styrkt att dessa villkor var uppfyllda. Med hänsyn till det ovan i punkt 62 fastställda fördragsbrottet, är uttrycket ”fullständigt oberoende” i artikel 28.1 andra stycket i direktiv 95/46 tydligt i sig, och det hade under alla omständigheter redan tolkats av domstolen i dom kommissionen/Tyskland, EU:C:2010:125, vilken meddelades mer än ett år innan det nu aktuella fördragsbrottet ägde rum. Efter den domen kunde unionsrätten nämligen inte rimligen förstås så, att Ungern fick avsluta kommissionärens mandat i förtid.
- 65 Ungerns begäran om begränsning av domens rättsverkningar i tiden ska således avslås.

Rättegångskostnader

- 66 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Ungern ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Ungern har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.

⁶⁷ Enligt artikel 140.3 i rättegångsreglerna får domstolen besluta att även andra intervenienter än de som nämns i punkterna 1 och 2 i artikel 140 ska bära sina rättegångskostnader. Domstolen beslutar därför att EDPS, som har intervenerat i målet, ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Ungern har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter genom att avsluta mandatet för datatillsynsmyndigheten i förtid.**
- 2) **Ungern ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Europeiska datatillsynsmannen (EDPS) ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter