

Дело C-807/21

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

21 декември 2021 г.

Запитваща юрисдикция:

Kammergericht (Германия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

6 декември 2021 г.

Наказвано лице:

Deutsche Wohnen SE

Подател на протеста:

Staatsanwaltschaft Berlin

Предмет на главното производство

Производство по налагане на административно наказание за нарушения на правото в областта на защитата на данните, водено срещу наказваното лице в качеството му на предприятие

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициалното запитване по член 267 ДФЕС се отнася до тълкуването на член 83 от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните, наричан по-нататък „ОРЗД“) във връзка с административнонаказателната отговорност на предприятията.

Преюдициални въпроси

1. Трябва ли член 83, параграфи 4—6 от ОРЗД да се тълкува в смисъл, че въвежда в националното право характерното за членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС функционално понятие за предприятие и принципа на отговорността на функционалната единица, като последица от което чрез разширяване на залегналия в член 30 от OWiG принцип на отговорността на правния субект производството по налагане на административни наказания може да се води пряко срещу предприятия и за санкционирането на последните не е необходимо да се установява наличието на административно нарушение, извършено от идентифицирано физическо лице, евентуално при наличие на всички признаци от обективна и субективна страна?

2. Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, трябва ли член 83, параграфи 4—6 от ОРЗД да се тълкува в смисъл, че предприятието трябва да е извършило виновно нарушение, опосредствано от негов служител (срв. член 23 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора), или за санкционирането на предприятието по принцип е достатъчно и само да е налице обективно неизпълнение на задължения от негова страна (обективна отговорност)?

Цитирани разпоредби на правото на Съюза

ДФЕС, член 26, параграф 1 и членове 101, 102 и 132

Регламент 2016/679, съображения 9—11, 13, 129, 148 и 150, член 4, точка 7, член 5, параграф 1, букви а), в) и д), член 6, параграф 1, член 25, параграф 1 и член 83

Регламент № 1/2003, член 23

Регламент № 2532/98

Директива 95/46, член 2, буква г)

Цитирани разпоредби на националното право

Grundgesetz (Основен закон, наричан по-нататък „GG“), член 1, член 23, параграф 1, трето изречение, член 79, параграф 3 и член 103, параграф 2

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Закон за административните нарушения, наричан по-нататък „OWiG“), членове 9, 17, 30, 35 и 36, член 46, параграф 1, членове 56—58, член 66, параграф 1 и членове 87, 88, 99 и 100

Bundesdatenschutzgesetz (Федерален закон за защита на данните, наричан по-нататък „BDSG“), член 41, параграфи 1 и 2

Strafprozessordnung (Наказателно-процесуален кодекс, наричан по-нататък „StPO“), член 206

Кратко представяне на фактическата обстановка и главното производство

- 1 Наказваното предприятие е регистрирано на борсата дружество за недвижими имоти със седалище в Берлин. Чрез дялови участия то притежава непряко около 163 000 жилищни и 3000 търговски обекта. Собственици на тези обекти са свързани с наказваното предприятие дъщерни дружества от неговата група, т.нар. дружества собственици, които осъществяват оперативната дейност. Търговската дейност на наказваното предприятие е съсредоточена върху общото управление. Дружествата собственици отдават под наем жилищните и търговските обекти, които се управляват от други дружества от групата, т.нар. обслужващи дружества.
- 2 В рамките на търговската си дейност наказваното предприятие и дружествата от групата обработват лични данни на наемателите на жилищните и търговските обекти, например при ново отдаване под наем на обект или при текущото управление на съществуващо наемно правоотношение. Въпросните данни включват в частност документи за самоличност, данъчни, социалноосигурителни и здравноосигурителни данни, както и данни за предишни наемни правоотношения.
- 3 На 23 юни 2017 г. при проверка на място Berliner Beauftragte für den Datenschutz (Берлински орган за защита на личните данни, Германия, наричан по-нататък „органът“) обръща внимание на наказваното предприятие, че предприятията от неговата група съхраняват лични данни за наемателите в електронна архивна система, за която не може да се проследи дали съхраняването на данните е необходимо и дали е гарантирано заличаването на данните, които вече не са необходими. Впоследствие органът изисква от наказваното предприятие до края на 2017 г. да заличи определени документи от електронната архивна система. Наказваното предприятие отказва да направи това, като посочва, че заличаването е невъзможно по технически и правни причини. Заличаването на документите налагало по-специално първо старите архивни данни да бъдат прехвърлени в нова архивна система, отговаряща на законовите задължения за съхраняване на документация съгласно търговското и данъчното право. Впоследствие наказваното предприятие и органът си разменят устно и писмено становища относно заповедта за заличаване.
- 4 На 5 март 2020 г. органът извършва проверка в седалището на предприятието, при която са взети общо 16 извадки от базата данни. Наказваното предприятие съобщава на органа, че оспорваната архивна

система вече е изведена от употреба и че непосредствено предстои миграцията на данните в новата система. В издадено на 30 октомври 2020 г. наказателно постановление е установено извършено от наказваното предприятие нарушение, изразяващо се в това, че от 25 май 2018 г. до 5 март 2019 г. то умишлено не е предприело необходимите мерки, така че редовно да заличава данните за наематели, които вече не са необходими или чието съхраняване е неправомерно по други причини. Установени са и други нарушения от страна на предприятието, състоящи се в това, че е продължило да съхранява данните за най-малко 15 конкретно посочени наематели, въпреки че е било известно, че необходимостта от това липсва или е отпаднала. За умишленото нарушение на член 25, параграф 1, член 5, параграф 1, букви а), в) и д) от ОРЗД органът определя имуществена санкция в размер на 14 385 000 EUR, а за нарушенията на член 6, параграф 1 от ОРЗД — още 15 имуществени санкции в размер от 3000 до 17 000 EUR.

- 5 Сезиран с жалба от наказваното предприятие, Landgericht Berlin (Областен съд Берлин, Германия) прекратява производството на основание член 46, параграф 1 от OWiG във връзка с член 206а от StPO, като се мотивира с това, че не може юридическо лице да е „наказвано лице“ в производство по налагане на административно наказание, включително не и в производствата по член 83 от ОРЗД. Отговорност като извършители на административно нарушение може да носят само физическите лица. На юридическото лице може да се търси само вторична отговорност за действия на членовете на неговите органи или на представляващи го лица. Следователно в производството по налагане на административно наказание юридическото лице може да е само допълнителна страна. Налагането на имуществени санкции на юридически лица е изчерпателно уредено в член 30 от OWiG, който на основание член 41, параграф 1 от BDSG намира приложение и за нарушения по член 83, параграфи 4—6 от ОРЗД. Съгласно тази разпоредба на юридическото лице може да се определи имуществена санкция в общо производство — когато срещу членове на органите му или срещу представляващи го лица, т.е. срещу физическите лица, се води производство по налагане на административно наказание, или в самостоятелно производство — при условията по член 30, параграф 4 от OWiG. Условие за прилагането на член 30, параграф 4 от OWiG е срещу членовете на органите или срещу представляващите юридическото лице да не е образувано производство или образуваното производство да е прекратено. Тъй като обаче юридическото лице не може да е извършител на административно нарушение, дори при самостоятелното производство трябва да е установено административно нарушение, извършено от член на органите на юридическото лице. Предвидената в член 83 от ОРЗД пряка отговорност на предприятията е в противоречие със залегналия в германското право принцип, че без вина няма отговорност, и поради това не може да бъде осъществена.

- 6 Staatsanwaltschaft Berlin (Берлинска прокуратура) подава незабавен протест срещу прекратяването на производството, по който запитващата юрисдикция трябва да се произнесе като последна инстанция.

Кратко изложение на мотивите за запитването

- 7 За правния спор е от решаващо значение дали може да се води производство по налагане на административно наказание пряко срещу предприятие, или налагането на имуществена санкция на предприятие като „участник“ или „допълнителна страна“ в производството съгласно член 30, параграф 1 OWiG е възможно само когато конкретното посочено в наказателното постановление „съставомерно деяние“ е извършено от физическо лице в качеството на т.нар. „представляващо лице“.
- 8 Съгласно член 66, параграф 1 от OWiG наказателното постановление трябва да съдържа „посочване на деянието, за което отговаря наказваният, времето и мястото на извършването му, законовият състав на административното нарушение и приложените административнонаказателни разпоредби“. В наказателното постановление трябва да се опише извършеното деяние от формална и фактическа страна (описателна функция) и да се предостави достатъчно информация на наказваното лице за деянието, за което отговаря (уведомителна функция).
- 9 Съгласно действащата правна уредба административнонаказателни санкции може да се налагат на предприятия само в случаите по член 30 от OWiG, когато от тях може да се търси отговорност за определени административни нарушения, чиито извършители са (само) определените да ги представляват техни ръководители. За целта трябва представляващият да е извършил съставомерно, противоправно и виновно деяние, наказуемо съгласно закона с административно наказание.
- 10 В практиката на Landgericht Bonn (Областен съд Бон, Германия) се застъпва тезата, че този ограничен режим на отговорност отстъпва пред член 83 от ОРЗД, тъй като последният като част от правото на Съюза се прилага с предимство. Това е и преобладаващото схващане в правната доктрина.
- 11 Според доминиращото разбиране в доктрината принципът за предимството на правото на Съюза изисква да се приеме, че член 83 от ОРЗД установява нормативни ръководни принципи за санкционирането на предприятията. Затова въпросът за субектите на отговорността трябвало да се преценява съгласно критериите на правото на Съюза, а не според националните правила. Съответно държавите членки по принцип нямали право чрез националните разпоредби да отслабват установената с Регламента защита на данните. В сравнение с германското право правото на Съюза се характеризирало със съвсем различни механизми за санкциониране на нарушенията, механизми, които са се развили исторически в резултат на усилията за осигуряване на ефективна конкуренция и функциониращ

вътрешен пазар съгласно член 26, параграф 1 ДФЕС и са установени в банковото право на Съюза (член 132 ДЕС и Регламент [ЕО] № 2532/98), както и в конкурентното право на Съюза (членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС и Регламент [ЕО] № 1/2003). Съгласно постоянната практика на Съда на Европейския съюз понятието за предприятие в правото на Съюза, произтичащо от членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС, било функционално. На това функционално понятие за предприятие кореспондирал принципът на отговорността на функционалната единица, който бил в противоречие с германския принцип на отговорността на правния субект (членове 9 и 30 от ОWiG). По своята същност принципът на отговорността на функционалната единица означавал, че предприятието (разбирано широко в съответствие с практическите нужди в смисъл на стопанска единица) носи „имуществената отговорност във връзка със санкциите“, така че и от гледна точка на административнонаказателното право субект на отговорността за действията на всички служители, овластени да действат за предприятието, трябва да е самото предприятие. За целта не било необходимо да се посочва конкретният служител или конкретното му действие.

- 12 Landgericht Bonn (Областен съд Бон) и повечето автори в доктрината се основават на следните доводи.
- 13 Текстът на член 83, параграфи 4—6 ОРЗД подкрепял тезата, че санкционните правила на европейското конкурентно право се прилагат с предимство пред член 30 от ОWiG. Съдът на Съюза вече постановил, че предприятие като Facebook Ireland е администратор по смисъла на член 4, точка 7 от ОРЗД (решение от 29 юли 2019 г., Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629). Въпреки че е постановено по член 2, буква г) от Директива 95/46, това решение можело да се вземе предвид при тълкуването на почти идентичния по съдържание член 4, точка 7 от ОРЗД. Обратната теза се обосновава с това, че член 83, параграфи 4—6 от ОРЗД урежда само размера на глобата или имуществената санкция и следователно не може да води до разширяване на кръга на адресатите на тези санкции.
- 14 Като довод в подкрепа на схващането, че ОРЗД следва модела на конкурентното право на Съюза, Landgericht Bonn (Областен съд Бон) и част от правната доктрина привеждат съображение 150 от този регламент. В текста на Регламента на английски език се използвало понятието за предприятие от конкурентното право на Съюза, а именно „undertaking“ вместо „enterprise“. От това можело да се изведе заключението, че приложим следва да е принципът на отговорността на функционалната единица в съответствие с европейския санкционен модел и че понятието „предприятие“ по смисъла на член 83 от ОРЗД не се отнася до правния субект, а функционално до стопанската единица.
- 15 В същата посока сочели съображения 9—11, 13, 129 и 148 от ОРЗД, от които можело да се изведе стремеж за хармонизиране и укрепване на европейското право за защита на данните.

- 16 Търсената степен на хармонизиране също била белег, че правото на държавите членки и техните правила за ограничената способност на предприятията да носят отговорност трябва да отстъпят пред правото на Съюза. Ако член 83, параграфи 4—6 от ОРЗД се обвърже с националните разпоредби за отговорността и за субекта на отговорността, щяло да се стигне до крайно разнопосочни резултати при санкционирането на предприятията както от гледна точка на материалноправния обхват, така и от гледна точка на ефективността на производствата. Прилагането на член 30 от OWiG и на други националноправни ограничения относно субектите на отговорността водело до съществени трудности при правоприлагането. В практиката — и то не само в областта на защитата на данните — прилагането на член 30 от OWiG често се явявало пречка за налагането на административно наказание на съответното предприятие, тъй като било невъзможно или несъразмерно трудно да се установи кои лица вътре в предприятието са извършили съответните действия. Именно тези недостатъци на принципа на отговорността на правния субект от гледна точка на защитата на съответните законни права и интереси, недостатъци, които освен това способствали за несправедливо различно третиране на предприятията, подтикнали законодателя на Съюза да възприеме в ОРЗД по-справедливия, по-ефективен и просто по-резултатен модел на принципа на отговорността на функционалната единица.
- 17 При общ исторически и систематичен анализ се констатирало, че ОРЗД не е акт за минимална хармонизация, а по-скоро акт за пълна или максимална хармонизация. Още за Директива 95/46 и предвидения в нея санкционен режим Съдът приел, че става дума за мярка за пълно хармонизиране (решение от 24 ноември 2011 г., *Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito*, C-468/10 и C-469/10, EU:C:2011:777). Подробните в сравнение с Директивата правила на ОРЗД потвърждавали стремежа на законодателя на Съюза към възможно най-широка хармонизация. По този начин се ограничавала законодателната свобода на действие на държавите членки, поради което трудно можело да се приеме, че основни предпоставки за отговорността като въпроса за субектите на отговорността биха били оставени на преценката на държавите членки. Всъщност тогава би се стигнало дотам в някои държави членки да се санкционират различно или дори изобщо да не се санкционират еквивалентни от материалноправна страна нарушения на правото в областта на защитата на данните.
- 18 Според обратното схващане в правната доктрина тълкуването на член 83 от ОРЗД като норма, която предвижда пряка отговорност на предприятията чрез препращане към санкционния режим в европейското конкурентно право, е в противоречие с националното право и с наднационално признати правни принципи. Член 83 от ОРЗД не бил основан на санкционния модел в европейското конкурентно право. Дори да се допусне, че е основан на него, това пак не означавало, че правото на Съюза трябва да се прилага с предимство. Пречка за това били заявените в член 23, параграф 1, трето изречение във връзка с член 79, параграф 3 от GG конституционни

принципи, които били „интеграционоустойчиви“. Защитените ценности на заложената тук конституционна идентичност обхващали и принципите по член 1 от GG, т.е. задължението на всички държавни органи да зачитат и защитават достойнството на човека (член 1, параграф 1, второ изречение от GG), което включва и произтичащия от член 1, параграф 1 от GG принцип на виновната отговорност.

- 19 Член 41, параграф 1, първо изречение от BDSG не допуска водене на административнонаказателното производство спрямо юридически лица. Разпоредбата гласи, че „доколкото в този закон не е предвидено друго“, за нарушенията по член 83, параграфи 4—6 от ОРЗД се прилагат съответно разпоредбите на OWiG. Член 41, параграф 1, второ изречение от BDSG изключва изрично от това членове 17, 35 и 36 от OWiG. Член 41, параграф 2 от BDSG съдържа аналогично правило за процесуалноправните въпроси, при което изключва съответното прилагане на членове 56—58, 87, 88, 99 и 100 от OWiG.
- 20 Оттук в правната доктрина се приема, че в производствата по налагане на административни наказания „глоба“ или „имуществена санкция“ по член 83 от ОРЗД задължително трябва да се спазват правилата за определянето на субекта на отговорността и процесуалните правила по член 30 от OWiG.
- 21 Във връзка с това запитващата юрисдикция посочва, че член 30 от OWiG не е изключен от препращането в член 41 от BDSG за разлика от процесуалната разпоредба на член 88 от OWiG, която обаче е необходима за процесуалното прилагане на член 30 от OWiG. Поради това член 41 от BDSG е определян като несъгласуван, нефункционален и като цяло „злополучен“.
- 22 В правната доктрина като аргумент срещу пряката отговорност на предприятието се посочва и член 83, параграф 8 от ОРЗД. В него за предоставянето на съответните процедурни гаранции, „включително ефективна съдебна защита и справедлив съдебен процес“, се препраща (и) към правото на държавите членки. В противовес на това схващане пък се изтъква, че член 30 от OWiG — поне що се отнася до съществения тук аспект — определя субектите на отговорността и следователно е норма на материалното право.
- 23 Освен това се възразява, включително в конкретното оспорено определение за прекратяване на производството, че пряката административнонаказателна отговорност на предприятието противоречи на принципа, че без вина няма отговорност. Landgericht Berlin (Областен съд Берлин) застъпва становището, че реализирането на държавната наказваща функция винаги изисква да е налице връзка с виновно поведение на физическо лице. Предпоставки за вината били свободната воля и отговорността на отделното лице да избере между правилното и неправилното. При юридическите лица тези предпоставки липсвали. С оглед на принципа, че без вина няма отговорност, за производствата по налагане на административни наказания

„глоба“ или „имуществена санкция“ по член 83 от ОРЗД също било необходимо да е налице извършено от човек привързващо деяние, за което може да се търси отговорност от предприятието (само) съгласно член 30 от OWiG.

- 24 В част от доктрината се привежда и допълнителното възражение, че адаптирането на европейското конкурентно право чрез ОРЗД би противоречало и на други аспекти на принципа на законност, а именно на изискването за определеност на правните норми и забраната за прилагане по аналогия (член 103, параграф 2 от GG). Европейското санкционно право било дотолкова раздробено, че не можело да се изведе последователен и общоприложим модел за санкциониране на колективните правни субекти.
- 25 Ако първият преюдициален въпрос получи утвърдителен отговор, за понататъшното производство ще е от съществено значение по какви критерии трябва да се определя „вината на предприятието“. Например в германското право могат да се налагат имуществени санкции без наказателен характер на предприятия, които умишлено или поради небрежност не са изпълнили определени свои задължения. В това отношение обаче се приема, че умисълът и небрежността не са предпоставки за санкциониране, а само критерии за определяне на наказанието. Според принципа на обективната отговорност (strict liability) за налагането на санкция е необходимо единствено да се установи обективно неизпълнение на задължения. Съдът на ЕС също вече е постановявал, че изобщо не е необходимо да е налице конкретна вина извън обективното осъществяване на състава на нарушението (решение от 7 юни 1983 г., *Musique diffusion française* и др./Комисия, 100/80—103/80, EU:C:1983:158).