

Zadeva C-807/21

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

21. december 2021

Predložitveno sodišče:

Kammergericht (Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

6. december 2021

Zadevno podjetje:

Deutsche Wohnen SE

Pritožnica:

Staatsanwaltschaft Berlin

Predmet postopka v glavni stvari

Upravni postopek za naložitev globe proti zadevni osebi kot podjetju zaradi kršitev varstva osebnih podatkov

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Postopek v zvezi s predlogom za sprejetje predhodne odločbe, vloženim na podlagi člena 267 PDEU, se nanaša na razlago člena 83 Uredbe (EU) 2016/679 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. aprila 2016 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov in o prostem pretoku takih podatkov ter o razveljavitvi Direktive 95/46/ES (Splošna uredba o varstvu podatkov) v povezavi s tem, ali je podjetjem mogoče pripisati prekrške

Vprašanji za predhodno odločanje

1. Ali je treba člen 83, od (4) do (6), Splošne uredbe o varstvu podatkov razlagati tako, da se z njim v nacionalno pravo vnaša funkcionalni pojem podjetja,

opredeljen v členih 101 in 102 PDEU, in načelo odgovornosti nosilca funkcij (Funktionsträgerprinzip), s posledico, da se lahko upravni postopek zaradi naložitve globe z razširitvijo načela odgovornosti pravnega subjekta (Rechtsträgerprinzip), na katerem temelji člen 30 OWiG (zakon o prekrških; v nadaljevanju: OWiG), začne neposredno proti podjetju in za naložitev upravne globe ni potrebna ugotovitev, da je prekršek, ob morebitni izpolnitvi vseh objektivnih in subjektivnih značilnostih delikta, storila določena fizična oseba?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali je treba člen 83 od(4) do (6), Splošne uredbe o varstvu podatkov razlagati tako, da je moralo podjetje kršitev, ki jo je storil sodelavec, storiti krivdno (glej člen 23 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe), ali za naložitev upravne globe podjetju načeloma zadostuje že objektivna kršitev dolžnosti („strict liability“), ki mu jo je mogoče pripisati?

Navedene določbe prava Unije

PDEU, člen 26(1), členi 101, 102, 132

Uredba [št.] 2016/679, uvodne izjave od 9 do 11, 13, 129, 148 in 150, člen 4, točka 7, člen 5(1)(a), (c) in (e), člen 6(1), člen 25(1), člen 83;

Uredba št. 1/2003, člen 23;

Uredba št. 2532/98;

Direktiva 95/46, člen 2(d).

Navedene nacionalne določbe

Grundgesetz (ustava; v nadaljevanju: GG), člen 1, 23(1), tretji stavek, člen 79(3), člen 103(2);

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (zakon o prekrških; v nadaljevanju: OWiG), členi 9, 17, 30, 35, 36, 46(1), členi od 56 do 58, 66(1), členi 87, 88, 99 in 100;

Bundesdatenschutzgesetz (zvezni zakon o varstvu podatkov; v nadaljevanju: BDSG), člen 41(1) in (2);

Strafprozessordnung (zakon o kazenskem postopku; v nadaljevanju: StPO), člen 206.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Zadevno podjetje je nepremičninsko podjetje s sedežem v Berlinu, ki kotira na borzi. Posredno ima prek deležev okoli 163.000 stanovanjskih enot in 3.000

poslovnih enot. Lastnice teh enot so hčerinske družbe, ki so z zadevnim podjetjem povezane v skupino, tako imenovane lastniške družbe, ki vodijo operativne posle. Poslovno delovanje zadevnega podjetja se osredotoča na nadrejeno vodenje. Lastniške družbe oddajajo bivalne in poslovne enote, s katerimi upravljajo druge družbe iz te skupine, tako imenovane storitvene družbe.

- 2 Zadevno podjetje in družbe iz skupine v okviru svoje poslovne dejavnosti obdelujejo tudi osebne podatke najemnic in najemnikov bivalnih in poslovnih enot, na primer v okviru ponovne oddaje objekta ali tekočega upravljanja obstoječega najemnega razmerja. Pri teh podatkih gre med drugim za osebne dokumente, davčne podatke, podatke o socialnem in zdravstvenem zavarovanju ter podatke o predhodnih najemnih razmerjih.
- 3 Berliner Beauftragte für den Datenschutz (berlinski pooblaščenec za varstvo osebnih podatkov, v nadaljevanju: organ) je 23. junija 2017 v okviru pregleda na kraju samem zadevno podjetje opozoril, da družbe iz njegove skupine shranjujejo osebne podatke najemnikov v elektronskem sistemu arhiviranja, pri katerem ni mogoče preizkusiti, ali je shranjevanje potrebno in ali je zagotovljen izbris podatkov, ki niso več potrebni. Nato je organ zadevno podjetje pozval, da do konca leta 2017 izbriše dokumente iz elektronskega sistema arhiviranja. Zadevno podjetje je to zavrnilo z navedbo, da izbris iz tehničnih in pravnih razlogov ni mogoč. Za izbris dokumentov bi zlasti morali stare arhivske podatke najprej prenesti v nov arhiv, ki bi bil skladen z zakonskimi zahtevami za shranjevanje poslovnih in davčnih podatkov. Pozneje je glede odredbe za izbris potekala ustna in pisna komunikacija med zadevnim podjetjem in organom.
- 4 Organ je 5. marca 2020 opravil pregled na sedežu skupine tega podjetja, pri katerem je iz baze podatkov odvzel skupno 16 vzorcev. Zadevno podjetje je organu sporočilo, da je bil sporni sistem arhiviranja že izklopljen in bo nemudoma prišlo do migracije podatkov na novi sistem. V odločbi o naložitvi upravne globe, izdani 30. oktobra 2020, se zadevnemu podjetju očita, da je med 25. majem 2018 in 5. marcem 2019 naklepoma opustilo sprejetje nujnih ukrepov, ki bi omogočali redni izbris podatkov o najemnikih, ki niso več potrebni ali se na drug način neupravičeno shranjujejo. Dalje se mu očita, da naj bi nepretrgoma shranjevalo osebne podatke najmanj 15 natančneje opisanih najemnikov, čeprav je vedel, da to ni ali ni bilo več potrebno. Zaradi naklepne kršitve člena 25(1) ter člena 5(1)(a), (c) in (e) Splošne uredbe o varstvu podatkov je organ določil upravno globo v višini 14.385.000 EUR in zaradi kršitev člena 6(1) Splošne uredbe o varstvu podatkov še 15 upravnih glob, ki so znašale med 3000 in 17.000 EUR.
- 5 Na podlagi ugovora zadevnega podjetja je Landgericht Berlin (deželno sodišče v Berlinu, Nemčija) v skladu s členom 46(1) OWiG v povezavi s členom 206a StPO postopek ustavilo z obrazložitvijo, da pravna oseba ne more biti zadevna stranka v upravnem postopku zaradi naložitve globe, prav tako ne v postopku na podlagi člena 83 Splošne uredbe o varstvu podatkov. Storitev prekrška je mogoče očitati le fizični osebi. Pravni osebi je mogoče pripisati le ravnanje njenih članov organov odločanja ali predstavnikov. Zato je lahko pravna oseba v upravnem

postopku zaradi naložitve globe le stranska udeleženka. Naložitev upravne globe pravni osebi je izčrpno urejena v členu 30 OWiG, ki se ga prek člena 41(1) BDSG uporablja tudi za kršitve iz člena 83, od (4) do (6), Splošne uredbe o varstvu podatkov. V skladu z njim je mogoče pravni osebi bodisi v enotnem postopku izreči upravno globo, če se proti članu organa odločanja ali njenemu predstavniku, torej proti fizični osebi, izvede upravni postopek zaradi naložitve globe, bodisi v samostojnem postopku v skladu s členom 30(4) OWiG. V primeru člena 30(4) OWiG pa se predpostavlja, da se proti članu organa odločanja ali predstavnika pravne osebe postopek sploh ne uvede ali se uvedeni postopek ustavi. Vendar pa je treba tudi v samostojnem postopku ugotoviti prekršek, ki ga je mogoče očitati članu organa odločanja pravne osebe, saj pravna oseba ne more storiti prekrška. Neposredna odgovornost družbe, ki je določena v členu 83 Splošne uredbe o varstvu podatkov, bi pomenila kršitev načela krivdne odgovornosti, kot je urejeno v nemškem pravu, in je zato ni mogoče uporabiti.

- 6 Staatsanwaltschaft Berlin (državno tožilstvo v Berlinu, Nemčija) je zoper ustavitev postopka vložilo takojšnjo pritožbo, o kateri mora na zadnji stopnji odločati predložitveno sodišče.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 7 Za spor je odločilnega pomena, ali se proti podjetju lahko neposredno začne upravni postopek zaradi naložitve globe ali pa je naložitev globe proti podjetju, „ki je stranka v postopku“ ali „ki je stranski udeleženec v postopku“ v skladu s členom 30(1) OWiG mogoča le tedaj, ko je „očitano dejanje“, ki ga je treba v odločbi o naložitvi globe konkretno označiti, storila fizična oseba kot tako imenovani predstavnik.
- 8 Odločba o naložitvi upravne globe mora v skladu s členom 66(1) OWiG vsebovati „pravno kvalifikacijo dejanja, ki se očita zadevni osebi, čas in kraj storitve dejanja, zakonske znake prekrška in uporabljene določbe o upravnih globah“. V odločbi o naložitvi globe mora biti pri tem formalno in dejansko opredeljen obseg obdolžitve (omejitvena funkcija), zadevna oseba pa mora biti v zadostni meri seznanjena z obdolžitvijo (seznanitvena funkcija).
- 9 V skladu z dosedanjimi pravnimi predpisi je mogoče podjetjem naložiti le upravne globe za združenja v skladu s členom 30 OWiG, če jim je mogoče pripisati določene prekrške (le) vodilnih oseb, ki se štejejo kot njeni predstavniki. Pri tem je morala imeti predstavnikova kršitev norme, ki se kaznuje z upravno globo, vse znake dejanja in je morala biti protipravna in krivdna.
- 10 V sodni praksi Landgericht Bonn (deželno sodišče v Bonnu, Nemčija) je zastopano stališče, da člen 83 Splošne uredbe o varstvu podatkov kot primarno veljavno pravo Unije izključuje to omejeno ureditev odgovornosti. S takim stališčem se v pretežni meri strinja tudi pravna literatura.

- 11 Iz prednostne uporabe prava Unije izhaja večinsko mnenje v pravni literaturi, da člen 83 Splošne uredbe o varstvu podatkov določa normativno vodilna načela sankcioniranja podjetij. Zato mora pripisovanje kršitev slediti merilom prava Unije in ne nacionalnim načelom o pripisovanju odgovornosti. Državam članicam potemtakem načeloma ni dovoljeno, da bi z nacionalnimi ureditvami zmanjšale varstvo podatkov, kot je določeno v Uredbi. Pravo Unije, ki je v skladu s členom 26(1) PDEU zgodovinsko nastalo zaradi želje po neizkrivljeni konkurenci in delujočem notranjem trgu in ki izhaja iz bančnega prava Unije (člen 132 PEU in Uredbe [ES] št. 2532/98) ter iz prava Unije o omejevalnih sporazumih (člen 101, 102 PDEU in Uredbe [ES] št. 1/2003), izkazuje v primerjavi z nemškim pravom povsem drugačne strukture kaznovanja. Pojem podjetja, kot izhaja iz prava Unije v členih 101 in 102 PDEU, je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske Unije funkcionalne narave. S tem funkcionalnim pojmom podjetja je povezano načelo nosilca funkcije, ki nasprotuje nemškemu načelu pravnega subjekta (člena 9, 30 OWiG). Bistvo načela nosilca funkcije naj bi bilo, da se podjetju (ki ga iz praktičnih potreb najširše razumemo kot gospodarsko enoto) pripiše „materialna odgovornost za sankcije“, tako da je mogoče podjetju tudi pripisati in ga oglobiti za ravnanja vseh uslužbencev, ki so upravičeni ravnati v njegovem imenu. Pri tem pa naj ne bi bilo nujno, da se konkretno ugotovi sodelavec ali očitano dejanje.
- 12 Landgericht Bonn (deželno sodišče v Bonnu) in prevladujoče mnenje v literaturi se opirata na te argumente:
- 13 Besedilo člena 83, od (4) do (6), Splošne uredbe o varstvu podatkov kaže, da evropsko pravo o sankcioniranju omejevalnih ravnanj izključuje člen 30 OWiG. Sodišče je že odločilo, da je podjetje kot je „Facebook Irska“ upravljavec v smislu člena 4, točka 7, Splošne uredbe o varstvu podatkov (sodba z dne 29. julija 2019, Fashion ID, C-40/17, EU:C:2019:629). Četudi je bila ta odločba izdana glede člena 2(d) Direktive 95/46, jo je treba uporabiti za razlago vsebinsko skoraj enakega člena 4, točka 7, Splošne uredbe o varstvu podatkov. Nasprotno stališče se sklicuje na to, da člen 83, od (4) do (6), Splošne uredbe o varstvu podatkov ureja le višino upravne globe in se zato z njim ne more razširiti skupina naslovnikov upravnih glob.
- 14 Landgericht Bonn (deželno sodišče v Bonnu) in del pravne literature v podkrepitev stališča, da sloni Splošna uredba o varstvu podatkov na pravu Unije o omejevalnih sporazumih, navajajo tudi uvodno izjavo 150 Splošne uredbe o varstvu podatkov. V angleški različici uredbe se uporablja pojem podjetja iz prava Unije o omejevalnih sporazumih „Undertaking“ namesto „Enterprise“. Iz tega je mogoče izpeljati, naj se načelo nosilca funkcije uporablja kot evropski model sankcioniranja in se „podjetje“ v smislu člena 83 Splošne uredbe o varstvu podatkov ne nanaša na pravni subjekt, temveč na gospodarsko enoto v funkcionalnem smislu.
- 15 V enako smer kažejo uvodne izjave od 9 do 11, 13, 129 in 148 Splošne uredbe o varstvu podatkov, iz katerih je mogoče izpeljati prizadevanje za harmonizacijo in utrjevanje evropskega prava o varstvu podatkov.

- 16 Zaželeno stopnja harmonizacije prav tako kaže na izpodrivanje prava držav članic in njihovih pravil omejenega pripisovanja odgovornosti podjetjem. Če bi člen 83, od (4) do (6), Splošne uredbe o varstvu podatkov povezali z nacionalnimi določbami o odgovornosti in pripisovanju, bi prišlo v veliki meri do neenotnega sankcioniranja podjetij, in sicer tako glede materialnopravnega dosega, kot tudi glede učinkovitosti postopkov. Z uporabo člena 30 OWiG in drugih omejitev pripisovanja v nacionalnih pravnih ureditvah je povezana bistvena otežitev uveljavljanja pravic. V praksi uporaba člena 30 OWiG pogosto nasprotuje naložitvi upravnih glob podjetjem – ne le na področju varstva podatkov –, ker v podjetju oseb, ki ravna intern, ni mogoče najti ali pa jih je mogoče najti le z nesorazmernimi stroški. Prav te slabosti načela pravnega subjekta na področju varstva pravnih dobrin, ki poleg tega spodbujajo nepravilno različno obravnavanje podjetij, so zakonodajalca spodbudile, da v Splošno uredbo o varstvu podatkov prevzame pravičnejši, učinkovitejši in preprosto prepričljivejši model načela nosilca funkcije.
- 17 Iz zgodovinsko-sistemskega pregleda izhaja, da stopnja harmonizacije, h kateri stremi Splošna uredba o varstvu podatkov, ni minimalna, temveč polna ali maksimalna harmonizacija. Sodišče je že glede Direktive 95/46 in njene ureditve sankcioniranja štelo, da gre za popolno harmonizacijo (sodba z dne 24. novembra 2011, Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 in C-469/10, EU:C:2011:777). V primerjavi z Direktivo podrobne določbe Splošne uredbe o varstvu podatkov potrjujejo prizadevanje zakonodajalca, da se doseže čim večja harmonizacija. S tem so se zakonodajna polja proste presoje držav članic zmanjšala, tako da je malo verjetno, da naj bi temeljni pogoji odgovornosti, kot so vprašanja pripisovanja, ostali prepuščeni državam članicam. To bi namreč privedlo do tega, da bi bile enakovredne materialne kršitve varstva podatkov v več državah članicah različno kaznovane ali celo sploh ne bi bile kaznovane.
- 18 V skladu z nasprotnim stališčem v pravni literaturi pomeni razumevanje člena 83 Splošne uredbe o varstvu podatkov kot določbe neposredne odgovornosti podjetij, ki napotuje na evropsko pravo o sankcijah zaradi omejevalnih sporazumov, kršitev nacionalnega prava in nadnacionalno priznanih pravnih načel. Člen 83 Splošne uredbe o varstvu podatkov ne sloni na evropskem pravu o sankcioniranju omejevalnih sporazumov. Pa četudi bi temu bilo tako, iz tega ne bi izhajala nobena prednostna uporaba prava Unije. Tega namreč omejujejo ustavna načela, ki na podlagi člena 23(1), tretji stavek, v povezavi s členom 79(3) GG veljajo za „izvzeta iz usklajevanja“. Varovane dobrine tu navedene ustavne identitete so zajemale tudi načela iz člena 1 GG, torej dolžnost celotne državne oblasti, da spoštuje in varuje človekovo dostojanstvo (člen 1(1), drugi stavek, GG), zato je tudi načelo krivdne odgovornosti, kot je urejeno v členu 1(1) GG.
- 19 Člen 41(1), prvi stavek, BDSG prepoveduje, da bi se proti pravnim osebam vodili upravni postopki zaradi naložitve globe. V določbi je določeno, da za kršitve iz člena 83, od (4) do (6), Splošne uredbe o varstvu podatkov smiselno veljajo določbe OWiG „če ta zakon ne določa drugače“. V skladu s členom 41(1), drugi

stavek, BDSG so iz tega izrecno izvzeti členi 17, 35 in 36 OWiG. Člen 41(2) BDSG vsebuje ustrežno ureditev za postopkovno pravo, pri čemer so izvzeti členi od 56 do 58, 87, 88, 99 in 100 OWiG.

- 20 Na podlagi tega se v pravni literatura sklepa, da je treba v upravnem postopku zaradi naložitve globe, ki se začne v skladu s členom 83 Splošne uredbe o varstvu podatkov, nujno upoštevati načela o pripisovanju in postopkovna načela iz člena 30 OWiG.
- 21 Predložitveno sodišče v tej povezavi opozarja, da, v nasprotju s postopkovno določbo v členu 88 OWiG, ki je potrebna za procesno uveljavitev člena 30 OWiG, člen 30 OWiG ni izvzet iz napotitve v členu 41 BDSG. Zato se člen 41 BDSG označuje kot nedosleden, disfunkcionalen in v celoti „ponesrečen“.
- 22 V skladu s pravno literaturo neposredni odgovornosti podjetij nasprotuje tudi člen 83(8) Splošne uredbe o varstvu podatkov, v katerem se glede zagotavljanja ustreznih postopkovnih zaščitnih ukrepov „vključno z učinkovitim pravnim sredstvom in ustreznim pravnim postopkom“ napotuje (tudi) na pravo državljanic. Takemu stališču nasprotuje, da gre pri členu 30 OWiG – vsaj iz tu osrednjega vidika – za ureditev pripisovanja in posledično za določbo materialnega prava.
- 23 Dalje se, zlasti tudi z izpodbijano odločbo o ustavitvi, ugovarja, da neposredna odgovornost podjetja za plačilo upravnih glob nasprotuje načelu krivdne odgovornosti. Landgericht Berlin (deželno sodišče v Berlinu) zastopa stališče, da izrekanje kazni s strani države vedno zahteva navezavo na krivdno ravnanje fizične osebe. Krivda predpostavlja posameznikovo svobodo volje in odgovornost, da se odloči o tem, kaj je prav in kaj ne. V primeru pravnih oseb tega ni. Ob upoštevanju načela krivdne odgovornosti bi bilo tudi v upravnem postopku zaradi naložitve globe, ki se vodi v skladu s členom 83 Splošne uredbe o varstvu podatkov, potrebno navezno dejanje, ki ga je storil človek in ki ga je mogoče (le) na podlagi člena § 30 OWiG pripisati podjetju.
- 24 V delu literature pa se poleg tega ugovarja, da se s prilagoditvijo evropskega prava o omejevalnih sporazumih zaradi Splošne uredbe o varstvu podatkov kršijo tudi drugi vidiki načela zakonitosti, zlasti zahteve po določnosti zakona in prepovedi razlage po analogiji (člen 103(2) GG). Evropsko kaznovalno pravo je tako fragmentarno, da iz njega ni mogoče razbrati nobenega konsistentnega in splošno upoštevnega modela upravne globe za združenja.
- 25 Če bi bil odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen, je za nadaljnji postopek osrednjega pomena, na podlagi katerih meril je treba določiti „odgovornost podjetja“. Tako je mogoče podjetjem v nemškem pravu naložiti upravne globe brez kazenske narave, če so ta naklepno ali iz malomarnosti kršila določene dolžnosti. Glede tega pa se zastopa tudi stališče, da naklep ali malomarnost nista pogoja za kaznovanje, temveč le merili za odmero upravne globe. V skladu z načelom „strict-liability“ je za kaznovanje potrebna le

ugotovitev objektivne kršitve dolžnosti. Tudi Sodišče Evropske unije je že odločilo, da poleg objektivne izpolnitve dejanskega stanu posebna krivda sploh ni potrebna (sodba z dne 7. junija 1983, *Musique diffusion française* in drugi/Komisija, od 100/80 do 103/80, EU:C:1983:158).

DELOVNI DOKUMENT