



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Р. РИКАМЌЕ
представено на 27 октомври 2020 година¹

Дело C-481/19

ДВ
срещу
Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)
в присъствието на
Presidenza del Consiglio dei Ministri

(Преюдициално запитване, отправено от Corte costituzionale (Конституционен съд (Италия))

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Пазарна злоупотреба — Директива 2003/6/ЕО — Член 14, параграф 3 — Регламент (ЕС) № 596/2014 — Член 30, параграф 1, буква б) — Отказ за сътрудничество с компетентните органи — Административни санкции и/или други административни мерки — Тълкуване, съответстващо на основните права — Членове 47 и 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Право да се запази мълчание — Обхват“

1. По настоящото дело Съдът е сезиран с преюдициално запитване от Corte Costituzionale (Конституционен съд, Италия) относно тълкуването и валидността на член 14, параграф 3 от Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно търговията с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба)² и на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията³, които задължават държавите членки да санкционират неизпълнението на задължението за сътрудничество с органа, който отговаря за надзора върху пазара (наричан по-нататък „надзорният орган“).

2. По-конкретно Corte Costituzionale (Конституционен съд) иска от Съда да установи дали тези разпоредби могат да се тълкуват по начин, който съответства на правото да се запази мълчание (*nemo tenetur se detegere*), както се извежда от членове 47 и 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), и евентуално обхвата, който следва да се признае на това право.

¹ Език на оригиналния текст: френски.

² ОВ L 96, 2003 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г. глава 6, том 5, стр. 210.

³ ОВ L 173, 2014 г., стр. 1.

3. Накратко, в бъдещото си решение Съдът ще има повод да се произнесе по редица деликатни правни въпроси, по-специално относно приложимостта на правото да се запази мълчание в рамките на административни производства, които могат да приключат с налагането на санкция с наказателноправен характер, както и относно точния обхват на такова право, чието определяне е проблематично поради твърдяната разлика по този въпрос между релевантната практика на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) и тази на Съда.

I. Правна уредба

A. ЕКПЧ

4. Член 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“) гласи:

„1. Всяко лице, при решаването на правен спор относно [...] основателността на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок, от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

[...]

2. Всяко лице, обвинено в извършване на престъпление, се смята за невинно до доказване на вината му в съответствие със закона.

[...]“.

Б. Правото на Съюза

1. Хартата

5. Член 47, параграф 2 от Хартата гласи следното:

„Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон [...]“.

6. Съгласно член 48, параграф 1 от Хартата:

„Всеки обвиняем се счита за невинен до установяване на вината му в съответствие със закона“.

2. Директива 2003/6

7. Член 12 от Директива 2003/6 предвижда:

„1. Компетентният орган има всички надзорни и разследващи правомощия, необходими за изпълнението на неговите задължения. Той упражнява тези правомощия:

а) пряко; или

б) в сътрудничество с други органи или с предприятия на пазара; или

в) от негово име чрез делегиране на правомощия на други органи или предприятия на пазара;
или

г) като сезира компетентните съдебни органи.

2. Без да се засягат разпоредбите на член 6, параграф 7, правомощията, посочени в параграф 1 на настоящия член, се упражняват в съответствие с вътрешното право и включват поне правото:

[...]

б) да се искат сведения от всички лица, включително и тези, които участват последователно при предаването на нареждания или при изпълнението на съответните транзакции, както и от техните упълномощители и, ако е необходимо, да се призове едно лице и да бъде изслушано;

[...]“.

8. Член 14 от тази директива гласи:

„1. Без да се засяга правото им да налагат наказателноправни санкции, държавите членки следят, в съответствие с тяхното вътрешно право, да бъде възможно взимането на подходящи административни мерки или прилагането на административни санкции по отношение на лицата, отговорни за нарушаването на разпоредбите, приети въз основа на настоящата директива. Държавите членки правят необходимото тези мерки да бъдат ефикасни, съразмерни на нарушението и възпиращи.

2. Комисията изработва за сведение, при спазване на процедурата, предвидена в член 17, параграф 2, списък с административните мерки и санкции, посочени в параграф 1.

3. Държавите членки определят санкциите, които се прилагат в случай на отказ за сътрудничество в рамките на разследване от категорията на предвидените в член 12.

4. Държавите членки предвиждат, че съответният компетентен орган може да прави публично достойние мерките и санкциите, които ще бъдат прилагани при неспазване на разпоредбите, приети в изпълнение на настоящата директива, с изключение на случаите, в които тяхното публикуване би застрашило сериозно финансовите пазари или би причинило неоправдано голяма вреда на заинтересуваните страни“.

3. Регламент № 596/2014

9. Член 23 от Регламент № 596/2014, озаглавен „Правомощия на компетентните органи“, гласи:

„1. Компетентните органи изпълняват своите функции и правомощия по всеки един от следните начини:

а) пряко;

б) в сътрудничество с други органи или с пазарни образувания;

в) на своя отговорност чрез делегиране на правомощия на други органи или на пазарни образувания;

г) като сезират компетентните съдебни органи.

2. За да изпълняват своите задължения по настоящия регламент, компетентните органи разполагат най-малко със следните надзорни и разследващи правомощия в съответствие с националното право:

[...]

б) да изискват информация от всички лица, включително и тези, които участват последователно в предаването на нареждания или в изпълнението на съответните операции, както и от техните упълномощители и, ако е необходимо, да призовават и разпитват тези лица с оглед получаването на информация;

[...]“.

10. Член 30 от този регламент, озаглавен „Административни санкции и други административни мерки“, гласи:

„1. Без да се засягат наказателноправните санкции и надзорните правомощия на компетентните органи по член 23, държавите членки в съответствие с националното право предвиждат компетентните органи да имат правомощията да налагат подходящи административни санкции и други административни мерки по отношение най-малко на следните нарушения:

[...]

б) липса на сътрудничество или неспазване на правилата при разследване, проверка или искане съгласно посоченото в член 23, параграф 2.

[...]“.

В. Италианското право

11. Италианската република транспонира Директива 2003/6 с член 9 от Legge n. 62 — Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004 (Закон № 62 за приемане на разпоредби за изпълнение на задълженията, произтичащи от принадлежността на Италия към Европейските общности — Общностен закон от 2004 г.) от 18 април 2005 г. (GURI бр. 96 от 27 април 2005 г.— редовна притурка към GURI бр. 76). С тази разпоредба в Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (Единен текст на разпоредбите в областта на финансовото посредничество по смисъла на членове 8 и 21 от Закон № 52) от 6 февруари 1996 г. (наричан по-нататък „Единният текст“), който фигурира в decreto legislativo n. 58 (Законодателен декрет № 58) от 24 февруари 1998 г. (допълнителна притурка към GURI бр. 71 от 26 март 1998 г.), са включени много разпоредби, сред които член 187 bis относно административното нарушение „злоупотреба с вътрешна информация“ и член 187 quinquiesdecies относно санкциите, приложими в случай на отказ за сътрудничество в рамките на разследване.

12. Член 187 bis от Единния текст, в редакцията му, в сила към момента на настъпване на фактите, предмет на главното производство, е озаглавен „Злоупотреба с вътрешна информация“ и гласи следното:

„1. Освен наказателноправни санкции, когато деянието съставлява престъпление, административна имуществена санкция в размер между двадесет хиляди и три милиона евро се налага на всеки, който разполагайки с вътрешна информация поради качеството си на член на административния, управителния или надзорния орган на емитента, поради дяловото си участие в капитала на емитента или поради изпълнението на работа, професия или функция, включително публична, или длъжност:

- a) придобива, продава или извършва други сделки с финансови инструменти, пряко или косвено, за собствена сметка или за сметка на трета страна, като използва посочената информация;
- b) разкрива информация на други лица, извън рамките на обичайното упражняване на работата, професията, функцията или длъжността си;
- c) въз основа на тази информация препоръчва на други лица или ги склонява да извършат някоя от сделките, посочени в буква а).

2. Санкцията по параграф 1 се налага и на всяко лице, което, разполагайки с вътрешна информация поради подготовката или извършването на престъпна дейност, извърши някое от деянията, посочени в същия параграф 1.

[...]

4. Санкцията по параграф 1 се налага и на всяко лице, което, като разполага с вътрешна информация и знае или при полагане на обичайната грижа е можело да узнае, че това е вътрешна информация, извърши някое от деянията, описани в същия параграф 1.

5. Размерът на административните имуществени санкции, предвидени в параграфи 1, 2 и 4, се увеличава до три пъти или до по-висок размер, който съответства на десетократната стойност на продукта или на печалбата, получена от нарушението, когато поради личността на извършителя на нарушението или размера на продукта или печалбата, получена от нарушението, те изглеждат недостатъчни дори ако се приложи максималният размер.

[...]“.

13. В редакцията му, в сила към момента на настъпване на фактите, предмет на главното производство, член 187 quinquiesdecies от Единния текст е озаглавен „Защита на надзорната дейност на Consob“ и гласи:

„1. Извън случаите, предвидени в член 2638 от *codice civile* (Граждански кодекс), всяко лице, което не изпълни в установения срок исканията на Consob или забави упражняването на нейните функции, се наказва с административна имуществена санкция в размер от десет хиляди до двеста хиляди евро“.

14. В редакцията му, която понастоящем е в сила, същият член 187 *quinquiesdecies* от Единния текст, озаглавен „Защита на надзорната дейност на Италианската централна банка и на Consob“, гласи:

„1. Извън случаите, предвидени в член 2638 от *codice civile* (Граждански кодекс), по силата на настоящия член се наказва всяко лице, което не изпълни в установения срок исканията на Banca d'Italia (Италианска централна банка) и на Consob или което не сътрудничи на тези органи за целите на осъществяване на съответните надзорни функции или забави упражняването им.

1 bis. Ако нарушението е извършено от физическо лице, то се наказва с административна имуществена санкция в размер от десет хиляди до пет милиона евро.

1 ter. Ако нарушението е извършено от дружество или институция, то/тя се наказва с административна имуществена санкция в размер от десет хиляди до пет милиона евро или санкцията може да достигне десет процента от оборота, когато тази сума е по-голяма от пет милиона, а оборотът се определя съгласно член 195, параграф 1 bis. Без да се засягат разпоредбите относно дружествата и институциите, по отношение на които са установени нарушенията, административната имуществена санкция по параграф 1 bis се налага на представителите на персонала на дружеството или на институцията в случаите по член 190 bis, параграф 1, буква а).

1 quater. Ако стойността на облагата, получена от извършителя на нарушението след извършването му, надхвърля границите, установени в настоящата разпоредба, административната имуществена санкция се равнява на двойния размер на получената облага, при условие че този размер може да се определи“.

II. Фактите в основата на спора, главното производство и преюдициалните въпроси

15. С решение № 18199 от 18 май 2012 г. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (Национална комисия за дружествата и фондовата борса, Италия) налага на DB имуществени санкции за административното нарушение злоупотреба с пазарна информация, което има два аспекта: злоупотреба с вътрешна информация и незаконосъобразно разкриване на вътрешна информация, извършени в периода 19—26 февруари 2009 г. Тя му налага и имуществена санкция в размер на 50 000 EUR за извършено административно нарушение по член 187 *quinquiesdecies* от Единния текст, затова, че е отлагал многократно датата на изслушването, за което е бил призован в качеството си на информирано за фактите лице, и затова, че след като се е явил е отказал да отговори на поставените му въпроси. Освен това Consob налага на DB санкцията временна загуба на професионална репутация по член 187 quater, параграф 1 от Единния текст за срок от осемнадесет месеца и разпорежда конфискация на равностойността на печалбата или на използваните за получаването ѝ средства съгласно член 187 *sexies* от Единния текст.

16. В рамките на главното производство, довело до преюдициалното запитване, предмет на настоящото дело, DB най-напред подава възражение до Corte d'appello di Roma (Апелативен съд Рим, Италия), като едно от твърденията му е, че наложената му съгласно член 187 *quinquiesdecies* от Законодателен декрет № 58 от 24 февруари 1998 г. санкция е незаконосъобразна. След отхвърлянето на това възражение DB подава касационна жалба. С определение от 16 февруари 2018 г. Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд, Италия) поставя два инцидентни въпроса за конституционност, които трябва да бъдат разгледани от Corte costituzionale (Конституционен съд).

17. Първият от тези въпроси е относно член 187 *quinquiesdecies* от Единния текст, както е включен с член 9 от Закон № 62 от 18 април 2005 г., доколкото с тази разпоредба се санкционира неизпълнението в установения срок на исканията на Consob или причиняването на забавяне при упражняването на нейните функции, в това число и от лицето, което при упражняването на надзорните си функции Consob обвинява в злоупотреба с вътрешна информация.

18. В акта за преюдициално запитване Corte costituzionale (Конституционен съд) изтъква, че член 187 *quinquiesdecies* влиза в противоречие с няколко принципа, някои от които произтичат от националното право (правото на защита и принципът на равнопоставеност на страните в процеса, предвидени съответно в член 24, втора алинея и в член 111, втора алинея от италианската конституция), а други — от международното право и от правото на Съюза (правото на справедлив съдебен процес, закрепено в член 6 от ЕКПЧ, в член 14 от Международния пакт за граждански и политически права и в член 47 от Хартата), като неспазването им може да доведе до противоконституционността на въпросната разпоредба съгласно член 11 и член 117, първа алинея от италианската конституция.

19. Според Corte costituzionale (Конституционен съд) не изглежда, че само по себе си „правото да се запази мълчание“, основано на посочените разпоредби на Конституцията, на правото на Съюза и на международното право, може да обоснове отказа на едно лице да се яви на разпореденото от Consob изслушване, нито явяването му със закъснение на това изслушване, стига, за разлика от настоящия случай, да е гарантирано правото му да не отговаря на поставените му по време на това изслушване въпроси.

20. Всъщност според Corte costituzionale (Конституционен съд) текстът на член 187 *quinquiesdecies* от Единния текст, както в редакцията му, в сила към момента на настъпване на фактите, така и в редакцията му, в сила понастоящем, обхваща и хипотезата, при която личното изслушване е разпоредено по отношение на лице, което Consob вече е идентифицирала, въз основа на информацията, с която разполага, като възможния извършител на нарушение, чието установяване е от нейната компетентност. Поради това следвало да се установи дали правото да се запази мълчание се прилага не само в рамките на наказателните производства, но и по време на изслушванията, разпоредени от Consob в рамките на надзорната ѝ дейност. Доводите, основани както на член 24 от италианската конституция, така и на член 6 от ЕКПЧ, както го тълкува ЕСПЧ, били в подкрепа на утвърдителен отговор на този въпрос.

21. При извод в обратния смисъл имало опасност поради задължението си за сътрудничество с надзорния орган презумираният извършител на административно нарушение, което може да доведе до налагане на санкция с „наказателен“ характер, да допринесе и за повдигането на наказателно обвинение срещу него самия. Всъщност в италианската правна уредба злоупотребата с вътрешна информация била уредена едновременно като административно нарушение (член 187 *bis* от Единния текст) и като престъпление (член 184 от Единния текст). Приложимите в съответната област производства можели да се образуват и водят успоредно, както всъщност се е случило по отношение на DV, стига това да е съвместимо с принципа *pe bis in idem*⁴.

22. Впрочем Corte costituzionale (Конституционен съд) изтъква, че така изложените съмнения се подкрепяли и от практиката на ЕСПЧ относно член 6 от ЕКПЧ.

4 Вж. в това отношение решение от 20 март 2018 г., *Garlsson Real Estate* и др. (C-537/16, EU:C:2018:193, т. 42—63).

23. Според Corte costituzionale (Конституционен съд), при положение че член 187 *quinquiesdecies* от Единния текст е въведен в италианския правен ред в изпълнение на конкретно задължение, наложено с член 14, параграф 3 от Директива 2003/6, и че понастоящем прилага точно член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014, тези две разпоредби, изглежда, също задължават надзорните органи на държавите членки да санкционират мълчанието, запазено по време на изслушване от лице, извършило сделки, осъществяващи състава на нарушения от компетентността на тези органи, и има опасност евентуалното обявяване на член 187 *quinquiesdecies* за противоконституционен да влезе в противоречие с правото на Съюза. Ето защо можело да има съмнение относно съвместимостта на такова задължение за налагане на санкция с членове 47 и 48 от Хартата, които, изглежда, също признават основно право на лицата да не допринасят за самоуличаването си и да не бъдат принуждавани да правят изявления, с характер на признания, в същите граници като тези, произтичащи от член 6 от ЕКПЧ и от член 24 от италианската конституция.

24. В това отношение Corte costituzionale (Конституционен съд) посочва, че е запознат с практиката на Съда на Европейския съюз относно правото да се запази мълчание в областта на антиконкурентното поведение, която, като задължава нарушителя да отговаря на изцяло фактически въпроси, несъмнено значително ограничава обхвата на принципа *nemo tenetur se detegere*, доколкото в областта на наказателното право той включва правото на заинтересованото лице да не допринася с изявленията си, дори и непряко, за самоуличаването си. Той посочва, че тази съдебна практика — която се е формирала по отношение на юридически, а не на физически лица, и до голяма степен преди приемането на Хартата и придаването ѝ на същата правна сила като тази на Договорите — изглежда трудно съвместима с признатия от самия Съд в решение *Di Puma* и *Zessa*⁵ „наказателен“ характер на административните санкции, предвидени в италианския правен ред в областта на злоупотребата с вътрешна информация. Според тази юрисдикция този характер, изглежда, подсказва необходимостта на предполагаемия извършител на нарушението да се признае гаранция, аналогична на признатата му в областта на наказателното право.

25. Освен това Corte costituzionale (Конституционен съд) счита, че практиката на Съда не е изцяло в синхрон с практиката на ЕСПЧ, който, обратно, като че ли признавал по-широк обхват на правото на обвиненото лице да запази мълчание, включително в рамките на административни производства, насочени към налагането на санкции с „наказателен“ характер.

26. Тъй като досега Съдът и законодателят на Съюза не са разглеждали въпроса дали с оглед на практиката на ЕСПЧ във връзка с член 6 от ЕКПЧ членове 47 и 48 от Хартата налагат да се признае съществуването на това право и в рамките на административни производства, които могат да приключат с налагането на санкции с „наказателен“ характер, запитващата юрисдикция счита за необходимо, преди да се произнесе по поставения ѝ въпрос за конституционосъобразност, да сезира Съда, за да получи разяснения относно тълкуването и евентуално относно валидността с оглед на членове 47 и 48 от Хартата на член 14, параграф 3 от Директива 2003/6, доколкото е приложим *ratione temporis*, както и на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014. По-специално следва да се установи дали тези разпоредби позволяват на държава членка да не санкционира лицата, които отказват да отговарят на въпроси на надзорния орган, от които би могла да се установи отговорността им за нарушение, за което се налагат наказателноправни санкции или административни санкции с „наказателен“ характер.

5 Решение от 20 март 2018 г. (C-596/16 и C-597/16, EU:C:2018:192).

27. При тези обстоятелства Corte costituzionale (Конституционен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли член 14, параграф 3 от Директива 2003/6, доколкото все още е приложим *ratione temporis*, и член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014 да се тълкуват в смисъл, че позволяват на държавите членки да не санкционират лицата, които отказват да отговорят на въпроси на компетентния орган, от които може да се установи тяхната отговорност за нарушение, за което се налагат административни санкции с „наказателен“ характер?
- 2) При отрицателен отговор на първия въпрос, съвместими ли са член 14, параграф 3 от Директива 2003/6, доколкото все още е приложим *ratione temporis*, и член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014 с членове 47 и 48 от [Хартата], включително в светлината на практиката на [ЕСПЧ] относно член 6 от ЕКПЧ и на общите конституционни традиции на държавите членки, доколкото те изискват да се санкционират и лицата, които отказват да отговорят на въпроси на компетентния орган, от които може да се установи тяхната отговорност за нарушение, за което се налагат административни санкции с „наказателен“ характер?“

III. Производството пред Съда

28. Писмени становища по тези въпроси представят ДВ, италианското и испанското правителство, Съветът на Европейския съюз, Европейският парламент и Европейската комисия.

29. Устните състезания на същите заинтересовани страни са изслушани в съдебното заседание от 13 юли 2020 г.

IV. Анализ

A. По допустимостта на преюдициалните въпроси

30. В писменото си становище Съветът отбелязва, че в акта за преюдициално запитване самият Corte Costituzionale (Конституционен съд) посочва, че само Директива 2003/6 се прилага *ratione temporis* спрямо фактите по делото в главното производство, докато Регламент № 596/2014, който отменя и заменя тази директива, понастоящем урежда материята, но по никакъв начин не е свързан с положението, което е в основата на разглежданото национално производство.

31. Според Съвета, като подчертава, че единствената разпоредба, която е релевантна за спора в главното производство, е член 14, параграф 3 от Директива 2003/6, Corte costituzionale (Конституционен съд), изглежда, имплицитно признава, че отговорите на въпросите му относно тълкуването и валидността на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014 не са необходими за решаването на спора в основата на делото, а основното им предназначение е да изяснят нормативното положение за в бъдеще.

32. Ето защо самото начало следва да се установи дали член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014 също е релевантен, за да позволи на Corte costituzionale (Конституционен съд) да се произнесе по запитването на Corte suprema di cassazione (Върховен касационен съд).

33. За тази цел най-напред ще припомня, че съгласно постоянната съдебна практика въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Тя може да бъде оборена само в изключителни случаи, когато е съвсем очевидно, че исканото

тълкуване на правото на Съюза или проверката на валидността няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или още когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси, както и да разбере защо националната юрисдикция смята, че се нуждае от отговорите на тези въпроси, за да реши висиящия пред нея спор⁶.

34. Струва ми се, че в случая изложеният от Съвета довод почива на констатацията, че актът за преюдициално запитване не отговаря на изискването по член 94, буква в) от Процедурния правилник на Съда, тъй като, от една страна, в него не са изложени причините, поради които Corte costituzionale (Конституционен съд) си задава въпроси относно тълкуването и валидността на Регламент № 596/2014, и от друга страна, в него не е установена връзката между този регламент и законодателството, приложимо в главното производство. Според Съвета в резултат от тези пропуски Съдът би могъл само да даде консултативно становище по хипотетични въпроси, което означавало, че настоящото преюдициално запитване е частично недопустимо.

35. Не мога да се съглася с това становище по следните съображения.

36. Що се отнася до първия аспект на изискването по член 94, буква в) от Процедурния правилник, ще отбележа, че в акта за преюдициално запитване Corte Costituzionale (Конституционен съд) ясно посочва, че исканото тълкуване е обосновано от факта, че има и опасност евентуално обявяване на член 187 *quinquiesdecies* от Единния текст за противоконституционен да се окаже в противоречие със задължението за санкциониране, което понастоящем произтича от член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014. Струва ми се, че по този начин Corte costituzionale (Конституционен съд) имплицитно признава, че актът му ще се отнася не само до член 187 *quinquiesdecies* от Единния текст в редакцията му, в сила към настъпване на фактите по главното производство, но и до същата тази разпоредба в редакцията ѝ, която е в сила понастоящем. Всъщност, както констатира Комисията в писменото си становище, от член 27 от Legge n. 87 — *Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale* (Закон № 87 за приемането на разпоредби относно Конституцията и функционирането на Конституционния съд) от 11 март 1953 г. (GURI бр. 62 от 14 март 1953 г.) следва, че когато Corte costituzionale (Конституционен съд) уважава иск или жалба за конституционосъобразност на закон или на акт, със силата на закон, той се произнася в рамките на предмета на иска/жалбата, не само по законовите разпоредби, които са противоконституционни, но и по тези, *чиято противоконституционност е последица от приетото решение*. Липсата на изрично позоваване в акта за преюдициално запитване на тази разпоредба, която определя обхвата на решенията, с които се уважава искът или жалбата за конституционосъобразност по начин, който със сигурност не е чужд на тези на други конституционни съдилища в Съюза, изобщо не изглежда достатъчна, за да се обоснове изводът, че първият аспект на посоченото изискване не е изпълнен.

37. Що се отнася до втория аспект, достатъчно е да се посочи, че в акта за преюдициално запитване Corte costituzionale (Конституционен съд) посочва, че разглежданата вътрешна разпоредба, а именно член 187 *quinquiesdecies* от Единния текст, транспонира, към момента на настъпване на фактите по главното производство, член 14, параграф 3 от Директива 2003/6, а понастоящем — член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014. Според мен, макар обаче да е вярно, че „приложимото в главното производство законодателство“ е член 187 *quinquiesdecies* от Единния текст, в редакцията му, с която се транспонира Директива 2003/6, вярно е също, че като се има предвид съгласуваността между разпоредбите на Директива 2003/6 и на Регламент № 596/2014, трябва да се приеме, че връзката между последния и приложимото в главното производство законодателство е установена.

⁶ Вж. ex multis решение от 12 декември 2019 г., Slovenské elektrárne (C-376/18, EU:C:2019:1068, т. 24 и цитираната съдебна практика).

38. Поради това предлагам на Съда да обяви въпросите за допустими.

Б. По същество

1. Преформулиране на преюдициалните въпроси

39. От акта за преюдициално запитване е видно, че наред с останалото, Corte Costituzionale (Конституционен съд) иска да получи разяснения относно обхвата, който следва да признае на правото на физическите лица да запазят мълчание поради твърдяната разлика по този въпрос между практиката на ЕСПЧ и тази на Съда⁷.

40. Като се имат предвид начинът, по който са формулирани преюдициалните въпроси, и това, че разглеждането на втория въпрос зависи от отговора на първия, според мен има опасност тази проблематика да не бъде разгледана от Съда в предстоящото му решение.

41. Ето защо, за да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция, който да ѝ позволи да изготви съдържанието на решението си относно конституционносъобразността, ми се струва необходимо да се преформулират въпросите, които тя поставя на Съда.

42. Всъщност следва да се припомни, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, възможността, с която разполага Съдът, да преформулира поставените му въпроси, намира основанието си във факта, че той трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран⁸.

43. От друга страна, искам да посоча, че според мен преформулирането на преюдициалните въпроси по принцип е деликатна задача, изискваща висока степен на предпазливост от страна на Съда, за да се избегне всякакво навлизане в компетентността на запитващата юрисдикция, която единствена е компетентна да прецени релевантността на правните въпроси, поставени по спора, с който е сезирана, както и необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе⁹.

44. В случая някои от заинтересованите страни предлагат първият въпрос да се преформулира така, че по същество да се установи дали член 14, параграф 3 от Директива 2003/6 и член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014, *разглеждани в светлината на членове 47 и 48 от Хартата*, трябва да се тълкуват в смисъл, че позволяват на държавите членки да не санкционират лицата, които отказват да отговорят на въпроси на надзорния орган, от които би могла да се установи тяхната отговорност за нарушение, за което се налагат административни санкции с „наказателноправен“ характер.

45. Според мен такова преформулиране означава да се изопачи предметът на първия въпрос — който се отнася до *самата възможност* за държавите членки при приемането на мерки за транспониране или за изпълнение да тълкуват посочените разпоредби в съответствие с правото да се запази мълчание — и *de facto* да се заобиколи проблематиката, свързана с валидността на разглежданите разпоредби, която е предмет на втория въпрос.

7 Вж. точка 9.2 от акта за преюдициално запитване.

8 Вж. решение от 14 май 2020 г., T-Systems Magyarország (C-263/19, EU:C:2020:373, т. 45 и цитираната съдебна практика).

9 Вж. решение от 22 февруари 2018 г., Kubota (UK) и EP Barrus (C-545/16, EU:C:2018:101, т. 18 и цитираната съдебна практика).

46. За да се избегне това, считам, че преформулирането трябва да засегне въпроса дали с оглед на текста на член 14, параграф 3 от Директива 2003/6 и на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014 тези разпоредби *могат* да се тълкуват в съответствие с основните права, и по-специално с правото да се запази мълчание, както се извежда от членове 47 и 48 от Хартата, или напротив, такова тълкуване би било *contra legem*. Ясно е, че ако отговорът е утвърдителен, ще се изключи всякакво съмнение относно валидността на тези разпоредби с оглед на посочените членове от Хартата. Нещо повече, това преформулиране трябва да даде възможност на Съда да се произнесе по проблематиката, свързана с точния обхват на правото да се запази мълчание, както е изложена в точка 39 от настоящото заключение.

47. В светлината на тези съображения предлагам на Съда да преформулира двата преюдициални въпроса на запитващата юрисдикция по следния начин:

„Какъв обхват следва да се признае на правото на физическите лица да запазят мълчание, както се извежда от членове 47 и 48 от Хартата, като се има предвид практиката на ЕСПЧ и практиката на Съда в областта на антиконкурентното поведение и при положение че формулировките на член 14, параграф 3 от Директива 2003/6 и на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014 позволяват те да се тълкуват в съответствие с посоченото право?“.

2. Разглеждане на преформулирания въпрос

48. Съгласно вътрешната логика на преформулирания въпрос ще проверя дали предвид текста на разглежданите разпоредби е възможно тълкуване, което е в съответствие с правото да се запази мълчание, като в такъв случай не може да се оспори валидността на тези разпоредби. Това зависи от отговора на въпроса дали трябва да се приеме, че тези разпоредби задължават държавите членки да санкционират лицата, които отказват да отговарят на въпроси на надзорния орган, от които може да се установи тяхната отговорност за нарушение, за което се налагат административни санкции с „наказателноправен“ характер¹⁰ [(част б)]. Следва да се отбележи обаче, че този въпрос предполага утвърдителен отговор на въпроса дали правото да се запази мълчание е *приложимо* не само в рамките на наказателните производства, но и в административните производства, които могат да приключат с налагането на посочените санкции. Макар че излага няколко довода в подкрепа на такъв отговор, запитващата юрисдикция, изглежда, иска от Съда да разсея всякакво останало съмнение по този въпрос. Затова ще разгледам първо този въпрос [(част а)]. Накрая, ще взема становище по обхвата, който трябва да се даде в този контекст на правото да се запази мълчание, както се извежда от членове 47 и 48 от Хартата [(част в)].

а) По признаването на правото да се запази мълчание в административните производства, които могат да приключат с налагане на санкции с наказателноправен характер

49. Най-напред следва да се отбележи, че нито член 47, параграф 2 (право на справедлив съдебен процес), нито член 48, параграф 2 (презумпция за невиновност) от Хартата прогласяват изрично право да се запази мълчание.

¹⁰ Заменям израза „наказателен характер“, посочен в преюдициалния въпрос, с израза „наказателноправен характер“, тъй като от акта за преюдициално запитване е видно, че за първия се счита, че е последица от факта, че са налице критериите, установени в решение от 5 юни 2012 г., Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319).

50. Все пак в съответствие с клаузата за съгласуваност по член 52, параграф 3 от Хартата, съгласно която значението и обхватът на прогласените от нея права, които съответстват на гарантираните от ЕКПЧ права, трябва да бъдат „същите като дадените им в“ съответния член от ЕКПЧ, в Разясненията относно Хартата по отношение на член 47, параграф 2 се посочва, че гаранциите, произтичащи от член 6, параграф 1 от ЕКПЧ „се прилагат по сходен начин в Съюза“, а по отношение на член 48, параграф 2 — че това право има „същото значение и обхват“ като правото, прогласено в член 6, параграф 2 от ЕКПЧ¹¹.

51. Макар да е вярно, че правото да се запази мълчание изобщо не се споменава и в текста на член 6 от ЕКПЧ, следва да се припомни, че ЕСПЧ многократно е постановявал, че въпреки липсата на такова изрично признаване, правото на лицето да запази мълчание и правото да не се самоуличава, като част от правото да се запази мълчание, са „общопризнати международни стандарти, които стоят в основата на понятието за справедлив процес, прогласено в член 6 [ЕКПЧ]“¹².

52. Що се отнася до материалното приложно поле на член 6 от ЕКПЧ, от текста му следва, че наказателноправният аспект на тази разпоредба намира приложение всеки път при наличие на „наказателно обвинение“.

53. Общозвестно е обаче, че ЕСПЧ тълкува разширително понятието „наказателна сфера“, за да се обхванат не само производствата, които могат да приключат с налагането на санкции, които националният законодател определя като спадащи към наказателната сфера, но и тези, които, макар да са квалифицирани като административни, данъчни или дисциплинарни, имат главно наказателноправен характер. Такова самостоятелно тълкуване се основава на критериите, установени в решение *Engel*¹³, които впоследствие са възприети от Съда в решение *Bonda*¹⁴, а именно квалификацията на нарушението в националното право, естеството на това нарушение и тежестта на санкцията, която може да бъде наложена на съответното лице (наричани по-нататък „критериите, установени в решение *Bonda*“).

54. Тези критерии следва да се разгледат накратко, както са характеризирани в практиката на ЕСПЧ¹⁵.

55. Първият критерий — „квалификация на нарушението в националното право“, не е релевантен, когато става въпрос за санкция, квалифицирана като административна¹⁶. В такъв случай е необходимо да се премине към разглеждането на другите два критерия.

11 ОВ С 303, 2007 г., стр. 17.

12 Вж. ЕСПЧ, 25 февруари 1993 г. *Funke* с/у Франция (СЕ:ЕCHR:1993:0225JUD001082884, § 44) и ЕСПЧ, 28 октомври 1994 г. *Murray* с/у Обединеното кралство (СЕ:ЕCHR:1996:0208JUD001873191, § 45).

13 ЕСПЧ, 8 юни 1976 г. *Engel* и др. с/у Нидерландия (СЕ:ЕCHR:1976:0608JUD000510071, § 82).

14 Решение от 5 юни 2012 г. (C-489/10, EU:C:2012:319, т. 37—43). Вж. също и решение от 26 февруари 2013 г. *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 35).

15 За изчерпателно изложение на тези критерии вж. заключение на генералния адвокат Kokott по дело *Bonda* (C-489/10, EU:C:2011:845, т. 47—50) и заключение на генералния адвокат Campos Sánchez-Bordona по дело *Menci* (C-524/15, EU:C:2017:667, т. 44—48).

16 ЕСПЧ, 8 юни 1976 г., *Engel* и др. с/у Нидерландия (СЕ:ЕCHR:1976:0608JUD000510071, § 82).

56. Вторият критерий, чиято цел е да се установи истинското естество на нарушението, се преценява въз основа на редица фактори, като нарушението ще бъде сметено за наказателноправно по-специално когато санкцията, предвидена в националното право, визира неограничен кръг от лица, а не добре определена група от адресати¹⁷, когато тази санкция цели превенция и репресия¹⁸, а не само поправка на имуществени вреди¹⁹, и когато националната санкционна разпоредба защитава правен интерес, чиято защита обикновено се осигурява от наказателното право²⁰.

57. Третият критерий се отнася по-специално до тежестта на санкцията, която може да бъде наложена на съответното лице, която се определя с оглед на санкцията, която може да бъде наложена на съответното лице, а не с оглед на действително наложената санкция²¹. Наказанието „лишаване от свобода“ по дефиниция е с наказателноправен характер²², също както имуществените санкции, чието изпълнение може да доведе до лишаване от свобода или които се вписват в регистъра за съдимост²³.

58. Вторият и третият критерий по принцип са алтернативни. Възможно е обаче да се възприеме кумулативен подход, когато анализът на всеки критерий поотделно не позволява да се направи ясен извод за наличието на наказателно обвинение²⁴.

59. Когато обаче въз основа на тези критерии се прецени, че въпросното административно производство може да доведе до налагане на санкция от „наказателната сфера“, се прилага *пълният набор* от гаранциите, свързани с наказателноправния аспект на член 6 от ЕКПЧ, а следователно в това число и правото да се запази мълчание. Всъщност, когато ЕСПЧ установи, че санкцията, която може да се наложи в края на разглежданото производство по разследване, има наказателноправен характер, той не си задава никакъв допълнителен въпрос относно приложимостта на конкретното право, предмет на разглеждане, тъй като тази приложимост е неизбежната последица от тази квалификация на санкцията²⁵.

60. При всички положения, както правилно отбелязва запитващата юрисдикция, следва да се подчертае, че правото да се запази мълчание вече е признато многократно на лица, които не са отговаряли на въпросите на административните органи в рамките на производства за установяване на административни нарушения. В тези случаи ЕСПЧ е приел, че от решаващо значение е именно наказателноправният характер на санкциите, които административният орган налага за нарушенията, предмет на воденото от него разследване²⁶.

61. Предвид гореизложеното следва да се заключи, че когато разглежданите санкции са квалифицирани като наказателноправни с оглед на критериите, установени в решение *Bonda*, правото да се запази мълчание се признава автоматично.

17 ЕСПЧ, 2 септември 1998 г., *Lauko* c/y Словакия (СЕ:ЕCHR:1998:0902JUD002613895, § 58).

18 ЕСПЧ, 25 юни 2009 г., *Maresti* c/y Хърватия (СЕ:ЕCHR:2009:0625JUD005575907, § 59).

19 ЕСПЧ, 23 ноември 2006 г., *Jussila* c/y Финландия (СЕ:ЕCHR:2006:1123JUD007305301, § 38).

20 ЕСПЧ, 4 март 2014 г., *Grande Stevens* и др. c/y Италия (СЕ:ЕCHR:2014:0304JUD001864010, § 90).

21 ЕСПЧ, 4 март 2014 г., *Grande Stevens* и др. c/y Италия (СЕ:ЕCHR:2014:0304JUD001864010, § 98).

22 ЕСПЧ, 8 юни 1976 г., *Engel* и др. c/y Нидерландия (СЕ:ЕCHR:1976:0608JUD000510071, § 82).

23 ЕСПЧ, 31 май 2011 г., *Zugic* c/y Хърватия (СЕ:ЕCHR:2011:0531JUD000369908, § 68).

24 ЕСПЧ, 23 ноември 2006 г., *Jussila* c/y Финландия (СЕ:ЕCHR:2006:1123JUD007305301, § 30 и 31).

25 Вж. по-специално ЕСПЧ, 4 март 2014 г., *Grande Stevens* и др. c/y Италия (СЕ:ЕCHR:2014:0304JUD001864010, § 101), в което преценката на ЕСПЧ относно приложимостта на член 6 ЕКПЧ завършва по следния начин: „Съдът счита, че глобите, наложени на жалбоподателите, са с наказателен характер, *поради което* в случая член 6, параграф 1 се прилага в наказателноправния му аспект“ (курсивът е мой).

26 Вж. ЕСПЧ, 3 май 2001 г., *J.V.* c/y Швейцария (СЕ:ЕCHR:2001:0503JUD003182796) (производство по разследване за отклонение от данъчно облагане), ЕСПЧ, 4 октомври 2005 г., *Shannon* c/y Великобритания (СЕ:ЕCHR:2005:1004JUD000656303) (производство за установяване на фалшиво счетоводство и измамно споразумение) и ЕСПЧ, 5 април 2012 г., *Chambaz* c/y Швейцария (СЕ:ЕCHR:2012:0405JUD001166304) (производство по разследване за отклонение от данъчно облагане).

б) По възможността разглежданите разпоредби да се тълкуват в съответствие с правото да се запази мълчание

62. На този етап следва да се определи дали с оглед на формулировките на член 14, параграф 3 от Директива 2003/6 и на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014 тези разпоредби могат да се тълкуват в съответствие с правото да се запази мълчание, тоест в смисъл, че не задължават държавите членки да санкционират всеки, който отказва да отговаря на въпросите на надзорния орган, от които би могла да се установи отговорността му за нарушение, за което се налагат административни санкции с наказателноправен характер. Всъщност само ако се потвърди, че е налице такава възможност, отговорът на въпроса за валидността на тези разпоредби с оглед на членове 47 и 48 от Хартата ще бъде утвърдителен.

63. За тази цел най-напред следва да се очертае накратко правният контекст на разпоредбите, посочени в този въпрос.

64. Директива 2003/6 има за цел да се бори срещу пазарните злоупотреби. Както се установява от съображения 2 и 12, тя забранява търговията с вътрешна информация, както и действия, свързани с манипулиране на пазара, за да се защити интегритетът на финансовите пазари и да се укрепи доверието на инвеститорите в тези пазари, доверие, което почива по-специално на обстоятелството, че те ще бъдат равнопоставени и защитени от незаконосъобразно използване на вътрешна информация²⁷.

65. За да се осигури ефективност на тази нормативна уредба, всяко нарушение на забраните или задълженията, приети въз основа на Директива 2003/6, ще трябва бързо да бъде открито и санкционирано²⁸. С оглед на това в член 14 от тази директива са посочени изискванията, с които държавите членки трябва да съобразят националната си система от санкции.

66. Преследвайки същите цели като Директива 2003/6²⁹, Регламент № 596/2014 е насочен и към създаване на по-единна и по-стабилна правна уредба, по-специално чрез засилване на надзорните, разследващите и санкционните правомощия на надзорния орган³⁰. В областта на санкциите член 30 от този регламент разширява набора от изисквания, на които трябва да съответства националната система на държавите членки.

67. Що се отнася до разпоредбите, които Съдът е приканен да тълкува по настоящото дело, следва да се посочи, че съгласно член 14, параграф 3 от Директива 2003/6 държавите членки трябва да определят административните санкции, които се прилагат в случай на отказ за сътрудничество в рамките на разследване, водено от надзорния орган. Съдържащото се в тази разпоредба изрично препращане към член 12 от същата директива обаче изисква въпросната разпоредба да се тълкува във връзка с член 12, който, що се отнася до минималното съдържание на правомощията на надзорния орган, предвижда в параграф 2, буква б), че тези правомощия трябва да включват правото „да се искат сведения от всички лица, включително и тези, които участват последователно при предаването на нареждания или при изпълнението на съответните трансакции, както и от техните упълномощители и, ако е необходимо, да се призове едно лице и да бъде изслушано“³¹. С други думи, член 12 от Директива 2003/6 указва, че обхватът на категорията лица, по отношение на които надзорният орган може да упражни това право, по принцип е неограничен.

27 Решения от 23 декември 2009 г., Spector Photo Group и Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, т. 47), от 7 юли 2011 г. IMC Securities (C-445/09, EU:C:2011:459, т. 27), от 28 юни 2012 г. Geltl (C-19/11, EU:C:2012:397, т. 33), и от 11 март 2015 г. Lafonta (C-628/13, EU:C:2015:162, т. 21).

28 Вж. съображение 38 от Директива 2003/6.

29 Вж. съображение 24 от Регламент № 596/2014.

30 Вж. съображение 4 от Регламент № 596/2014.

31 Курсивът е мой.

68. Що се отнася до член 30, параграф 1, буква б), тази разпоредба предвижда по същество, че държавите членки трябва да осигурят на надзорния орган възможността да разполага с правомощието да налага административни санкции и мерки за „липса на сътрудничество или неспазване на правилата при разследване, проверка или искане“. Тъй като член 30 от Регламент № 596/2014 изрично препраща към член 23 от същия този регламент, той задължително трябва да се тълкува във връзка с последната разпоредба, която в параграф 2 определя минималното съдържание на надзорните и разследващите правомощия на надзорния орган в смисъл, че те включват по-специално правомощието „да [се изисква] информация от *всички* лица, включително и тези, които участват последователно в предаването на нареждания или в изпълнението на съответните операции, както и от техните упълномощители и, ако е необходимо, да [се] призовават и разпитват тези лица с оглед получаването на информация“³².

69. Според писменото становище на италианското правителство семантичната сила на прилагателните „всички“ и „всеки“ в съчетание с факта, че не е изрично изключена възможността държавите членки да налагат санкции за отказ за сътрудничество на лицата, от чиито отговори би могла да се установи отговорността им за нарушение, което е от компетентността на надзорния орган, може да обоснове тълкуване на член 14, параграф 3 от Директива 2003/6, както и на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014 в смисъл, че държавите членки са длъжни също да налагат и санкции по административен ред на посочените лица.

70. Убеден съм обаче, че този извод е неправилен.

71. Във връзка с това държа да подчертая, от една страна, че във въпросните два правни акта прилагателните „всички“ и „всеки“ се отнасят до лицата, от които надзорният орган има право да поиска информация или които има право да призове, за да разпита, а не пряко до лицата, които той е длъжен да санкционира поради отказ за сътрудничество в рамките на воденото от него разследване, което не е без значение за обосноваването на това буквално тълкуване. От друга страна и преди всичко, считам, че тълкуване, което отдава значение на липсата на изрично изключване на възможността да се санкционират лицата, от чиито отговори би могла да се установи отговорността им за нарушението, което е от компетентността на надзорния орган, задължително се основава на схващането, че както член 14, параграф 3 от Директива 2003/6, така и член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014 задължават държавите членки да следят неизпълнението на задължението за сътрудничество в рамките на водените от този орган разследвания да се наказва с *административни санкции с наказателноправен характер*. Всъщност, както бе обяснено по-горе, правото да се запази мълчание се прилага само в наказателните производства или в административните производства, при които може да се стигне до налагане на санкции с такъв характер.

72. Още сега обаче отбелязвам, че използването на други класически методи на тълкуване на Съда, като този на систематичното и историческото тълкуване на разпоредбите, предмет на разглеждане, според мен ясно показва, че този прочит на въпросните разпоредби е неправилен.

73. Систематичното тълкуване на член 14, параграф 3 от Директива 2003/6 изисква най-напред да се вземе предвид параграф 1 от същата тази разпоредба, съгласно който „[б]ез да се засяга правото им да налагат наказателноправни санкции, държавите членки следят, в съответствие с тяхното вътрешно право, да бъде възможно взимането на подходящи административни мерки или прилагането на административни санкции по отношение на лицата, отговорни за нарушаването на разпоредбите, приети въз основа на настоящата директива. Държавите членки правят необходимото тези мерки да бъдат ефикасни, съразмерни на нарушението и възпиращи“. От този параграф е видно обаче, че държавите членки разполагат с *широка свобода на преценка*

³² Курсивът е мой.

при въвеждането на мерки за санкциониране на нарушения на националните разпоредби, с които се транспонира Директива 2003/6. По принцип те не само че не са изрично задължени да предвидят, освен евентуални наказателноправни санкции, административни санкции с наказателноправен характер, но дори имат право да изберат да налагат само „подходящи административни мерки“ вместо същински административни санкции. Освен това, дори ако държавите членки решат да предвидят в националното си законодателство „административни санкции“, правото на преценка, с което разполагат относно обхвата на тези санкции, е ограничено само от задължението да гарантират, че те са „ефикасни, съразмерни на нарушението и възпиращи“³³. Според мен това задължение не означава непременно, че трябва да се предвидят санкции с наказателноправен характер, тъй като по принцип санкции, които нямат такъв характер, също могат да бъдат ефикасни, съразмерни на нарушението и възпиращи³⁴. Всъщност не виждам как би могла да се изключи възможността санкция, която не отговаря на втория критерий, установен в решение *Bonda*, поради изключително превантивната или поправителна цел, или на третия критерий, установен в решение *Bonda*, поради намаления си размер, да отговаря на посочените характеристики.

74. Впрочем струва ми се, че това тълкуване е в същия ред на мисли като пасаж от заключението на генералния адвокат Kokott, представено по дело *Spector Photo Group и Van Raemdonck*³⁵. След като посочва, че член 14 от Директива 2003/6 е сред разпоредбите от тази директива, с които се установяват „минимални правила“ и че „държавите членки могат да приемат по-строги мерки“, генералният адвокат всъщност посочва, че тази разпоредба „гласи само че държавите членки трябва да предвидят ефикасни и възпиращи административни мерки“ и следователно по отношение на вида на санкциите Директива 2003/6 осъществява само „минимална хармонизация“³⁶.

75. Що се отнася до систематичното тълкуване на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014, считам, че и то не позволява да се заключи, че тази разпоредба трябва да се тълкува в смисъл, че задължава държавите членки да въведат система от административни санкции с наказателноправен характер. Наистина член 30, параграф 1 от този регламент ограничава свободата на преценка на държавите членки, тъй като по същество предвижда, че те са длъжни да въведат *както* административни мерки, *така и* административни санкции за целите на санкциониране на нарушенията на неговите разпоредби, без да им даде възможност за избор между тези два санкционни механизма. Следва да се отбележи обаче, че неизпълнението на задължението за сътрудничество е изключено от приложното поле на

33 Няколко малки уточнения относно определението на това ограничение произтичат от последното изречение на съображение 38 от Директива 2003/6, съгласно което: „[с]анкциите следва да бъдат достатъчно възпиращи, пропорционални на сериозността на нарушението и на реализираните печалби и следва да се прилагат последователно“.

34 Квалифицирането на тези санкции като наказателноправни обаче може да произтича от критериите, установени в националното законодателство, за да се прецени дали са ефикасни, съразмерни на нарушението и възпиращи. Вж. в това отношение решение от 23 декември 2009 г., *Spector Photo Group и Van Raemdonck* (C-45/08, EU:C:2009:806, т. 71), в което Съдът уточнява, че „член 14, параграф 1 от Директива 2003/6 не установява никакъв критерий за преценката дали санкцията е ефикасна, съразмерна на нарушението и възпираща. Националното законодателство определя тези критерии“.

35 Заключение на генералния адвокат Kokott по дело *Spector Photo Group и Van Raemdonck* (C-45/08, EU:C:2009:534).

36 Заключение на генералния адвокат Kokott по дело *Spector Photo Group и Van Raemdonck* (C-45/08, EU:C:2009:534, т. 77).

член 30, параграф 2 от посочения регламент, който включва сред минималния набор от административни мерки и санкции, които надзорните органи трябва да имат право да налагат в допълнение към наказателните санкции, и някои санкции, които според критериите, установени в решение *Bonda*, вероятно са с наказателноправен характер³⁷.

76. Следователно това са критериите, които надзорният орган трябва да прилага в съответствие с националното право, за да определи вида и тежестта на санкцията в границите, предвидени в член 31, параграф 1, букви а)—ж) от Регламент № 596/2014³⁸, както и различната тежест, която този орган трябва да придаде съгласно същото право на тези критерии, които според мен са от решаващо значение, за да се направи извод дали санкцията има наказателноправен характер.

77. Историческото тълкуване на член 14, параграф 3 от Директива 2003/6 и на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014 според мен също показва, че при приемането на тези два правни акта волята на законодателя на Съюза не е била да задължи държавите членки да преследват неизпълнението на мерките за транспониране на Директива 2003/6 или на разпоредбите на Регламент № 596/2014 с наказателни санкции или с административни санкции с наказателноправен характер, тъй като целта на тази директива и на този регламент е просто *минимална хармонизация* на националните санкционни режими. Що се отнася до Директива 2003/6, това личи по безспорен начин от предложението за директива, в което Комисията уточнява, че „самите [правила в областта на санкциите] остават от компетентността на държавите членки“ и че „[с]анкциите трябва да бъдат ефикасни, съразмерни на нарушението и възпиращи. Все пак всяка държава членка е свободна сама да определи санкциите, приложими за нарушение на тези мерки, или за отказ за сътрудничество в рамките на производствата по разследване по член 12 от настоящата директива“³⁹. Що се отнася до Регламент № 596/2014, намерението за постигане на същата степен на хармонизация личи също толкова явно в пасажа от предложението за регламент, в който Комисията посочва, че „с настоящия регламент се въвеждат минимални правила за административни мерки, санкции и глоби. Това не пречи на отделните държави членки да фиксират по-високи стандарти“⁴⁰.

78. Като се имат предвид широката свобода на преценка, предоставена на държавите членки във връзка с прилагането на задълженията им по член 14, параграф 3 от Директива 2003/6 и член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014, и стремежът за постигане на минимална степен на хармонизация, според мен не е изненадващо, че законодателят на Съюза не се е погрижил да уточни, че ако на национално равнище бъдат приети административни санкции с наказателноправен характер, те няма да могат да се прилагат по отношение на лицата, които в рамките на разследване във връзка с нарушение, за което се налагат такива санкции, отказват

37 Вж. в този смисъл заключение на генералния адвокат Campos Sánchez-Bordona по дело *Garlsson Real Estate* и др. (C-537/16, EU:C:2017:668, т. 46). Подобно на генералния адвокат, препращам по-специално към следните административни санкции: отнемане или прекратяване на лиценз на инвестиционен посредник, временна или постоянна забрана за изпълнение на ръководни функции в инвестиционни посредници, временна забрана да се търгува за собствена сметка, максимални административни имуществени санкции в размер най-малко на три пъти размера на реализираната печалба или избегнатата загуба в резултат на нарушението, когато размерът им може да бъде определен, максимални административни имуществени санкции в размер на най-малко 5 000 000 EUR по отношение на физическо лице или 15 000 000 EUR по отношение на юридическо лице. При всички положения следва да се посочи, че освен тези санкции, списъкът по член 30, параграф 2 от Регламент № 596/2014 включва също и обикновени административни мерки (разпореждане, с което се изисква лицето, отговорно за нарушението, да преустанови поведението и да не извършва повторно нарушение, както и публично предупреждение, в което се посочва лицето, отговорно за нарушението, и естеството на нарушението), както и една санкция, чийто изцяло административен характер изглежда не може да се постави под въпрос (принудително възстановяване на реализираната печалба или избегнатата загуба в резултат на нарушението, доколкото размерът им може да бъде определен).

38 Става въпрос за тежестта и продължителността на нарушението, както и за редица други обстоятелства, свързани с лицето, което носи отговорност за нарушението, а именно степента на отговорност на това лице, финансовото му състояние, размера на печалбите, които е получило, или на загубите, които е избегнало, доколкото те могат да се определят, степента на сътрудничество с надзорния орган, извършените по-рано от него нарушения и мерките, които е взело, за да избегне повторното извършване на нарушението.

39 Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно злоупотребата с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба) (COM(2001) 281 окончателен — 2001/0118(COD)) (ОВ С 240Е, 2001 г., стр. 265).

40 Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно злоупотребата с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба) (COM/2011/0651 окончателен — 2011/0295 (COD)).

да отговарят на въпросите на надзорния орган, от които би могла да се установи отговорността им за въпросното нарушение. Всъщност, според мен, като е оставил на държавите членки свободата да установят естеството и обхвата на санкциите за нарушение на задължението за сътрудничество с надзорния орган, законодателят по необходимост е приел, че налагането на санкция може да се изключи вследствие на признаването на основните права, които Хартата свързва със санкциите с наказателноправен характер. С други думи, както посочва Съветът в писменото си становище, фактът, че както член 14, параграф 3 от Директива 2003/6, така и член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014 са формулирани общо и безусловно, не означава, че по тълкувателен път не могат да се въведат изключения, свързани със зачитането на основно право.

79. Във връзка с това следва да се отбележи, че съображение 44 от Директива 2003/6⁴¹ и съображение 77 от Регламент № 596/2014⁴² кодифицират принципа, че разпоредбите от вторичното право на Съюза трябва да се тълкуват по начин, който съответства на основните права⁴³. В настоящия случай този принцип изисква задължението за санкциониране на отказа за сътрудничество с надзорния орган да се тълкува в съответствие с правото да се запази мълчание, както се извежда от членове 47 и 48 от Хартата, което трябва да бъде признато, ако производството може да приключи с налагането на санкции с наказателноправен характер.

80. Следва да се уточни обаче, че противно на това, което, изглежда, смята запитващата юрисдикция, горепосоченият принцип не изисква при тълкуването на задължението за санкциониране на отказ за сътрудничество с надзорния орган да се взема предвид необходимостта от спазване на стандартите за защита на основните права, гарантирани от *законодателствата на държавите членки*, в случай че те са по-високи от гарантираните на равнището на правото на Съюза.

81. Най-напред, такова тълкуване не се подкрепя, както, изглежда, твърди запитващата юрисдикция, от изразите „в съответствие с [...] вътрешно[то] право“ и „в съответствие с националното право“, фигуриращи съответно в член 14, параграф 1 от Директива 2003/6 и в член 30, параграф 1 от Регламент № 596/2014, които се отнасят до задължението на държавите членки за налагане на санкции. Всъщност струва ми се, че въвеждането на тези изрази има за цел просто да открие факта, че е необходимо правилата в областта на санкциите да бъдат приложени от националния законодател⁴⁴.

41 Това съображение гласи следното: „Настоящата директива защита основните права и спазва принципите, признати особено от [Хартата]“.

42 Съгласно това съображение: „Настоящият регламент спазва основните права и съблюдава принципите, признати в [Хартата]. Съответно настоящият регламент следва да бъде тълкуван и прилаган в съответствие с тези права и принципи [...]“.

43 Вж. *ex multis* решение от 19 ноември 2009 г., *Sturgeon* и др. (C-402/07 и C-432/07, EU:C:2009:716, т. 48 и цитираната съдебна практика).

44 В това отношение следва да се обърне внимание и на Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за търговията с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарни злоупотреби) (COM(2001) 281 окончателен — 2001/0118(COD) (ОВ С 240Е, 2001 г., стр. 265), в член 14 от което Комисията уточнява, че когато Хартата все още не е приета, че „[з]а да се определят санкциите и за да се организира производството за налагане на санкции държавите членки трябва да спазват принципите, прогласени в [ЕКПЧ]“, без изобщо да споменава правата, закрепени на национално равнище.

82. При всички положения такова тълкуване вече е отхвърлено като цяло от Съда в решение Melloni⁴⁵. По делото, приключило с това решение, третият преюдициален въпрос, поставен от Tribunal Constitucional (Конституционен съд, Испания), се отнася до това дали член 53 от Хартата⁴⁶ разрешава на държава членка да приложи по-висок стандарт за защита на основните права, гарантиран от нейната конституция. Съдът, голям състав, дава отрицателен отговор, тъй като такова тълкуване на посочения член 53 би могло да засегне предимството, единството и ефективността на правото на Съюза⁴⁷.

83. По същия начин по настоящото дело такова тълкуване би засегнало принципа на предимство на правото на Съюза, тъй като би позволило на държава членка да попречи на прилагането на разпоредби от правото на Съюза, които са в пълно съответствие с Хартата, а именно член 14, параграф 3 от Директива 2003/6 и член 30, параграф 1 от Регламент № 596/2014, само с мотива че те не зачитат основните права, гарантирани от конституцията на тази държава. Освен това то би засегнало еднаквото и ефективно прилагане на правото на Съюза, тъй като би поставило под въпрос еднаквото равнище на защита на правото да се запази мълчание в случай на налагане на санкция за неизпълнение на задължението за сътрудничество с надзорния орган, и би могло да попречи на хармонизацията на санкционните правомощия на надзорните органи по отношение на посоченото неизпълнение.

84. В светлината на изложените съображения считам, че формулировките на член 14, параграф 1 от Директива 2003/6 и на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 594/2016 позволяват те да се тълкуват в съответствие с правото да се запази мълчание, както се извежда от членове 47 и 48 от Хартата, и следователно тяхната валидност от гледна точка на тези разпоредби не може да бъде поставена под съмнение. Поради това е възможно да се разгледа проблематиката, свързана с обхвата на въпросното право.

в) По обхвата на правото да се запази мълчание по смисъла на членове 47 и 48 от Хартата

85. Както беше посочено в точка 39 от настоящото заключение, запитващата юрисдикция отправя запитване до Съда и относно обхвата, който следва да се признае на правото на физическите лица да запазят мълчание, както се извежда от членове 47 и 48 от Хартата, в рамките на административни производства за налагане на санкции с наказателноправен характер, като предвидените в националното законодателство, за да се санкционират пазарните злоупотреби⁴⁸. В това отношение запитващата юрисдикция подчертава, че практиката на ЕСПЧ относно член 6 от ЕКПЧ, изглежда, предоставя на това право по-широк обхват, отколкото този, който произтича от практиката на Съда в областта на антиконкурентното поведение.

45 Решение от 26 февруари 2013 г. (C-399/11, EU:C:2013:107, т. 56—64).

46 Член 53 от Хартата гласи: „Никоя разпоредба на настоящата Харта не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права на човека и основни свободи, които в съответните им приложни полета са признати от правото на Съюза, от международното право и от международните конвенции, по които Съюзът или всички държави членки са страни, и по-специално от [ЕКПЧ], както и от конституциите на държавите членки“ (курсивът е мой).

47 Вж. също и решения от 26 февруари 2013 г., Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, т. 29), от 11 септември 2014 г., A (C-112/13, EU:C:2014:2195, т. 44), от 29 юли 2019 г., Pelham и др. (C-476/17, EU:C:2019:624, т. 80), и от 29 юли 2019 г., Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, т. 19).

48 Правилно запитващата юрисдикция и някои заинтересовани страни припомнят, че Съдът вече е отговорил утвърдително на въпроса дали производството, образувано по отношение на жалбоподателя в главното производство, и наложената му санкция за нарушение на член 187 bis от Единния текст са с наказателен характер по смисъла на съдебната практика по дело Bonda. Вж. решение от 20 март 2018 г., Di Puma и Zecca (C-596/16 и C-597/16, EU:C:2018:192, т. 38).

86. Тази проблематика ще бъде разгледана в следващите точки. Ще анализирам по-специално въпроса дали в настоящия случай на правото да се запази мълчание, както е изведено от членове 47 и 48 от Хартата, трябва да се придаде същия обхват като този, който му е признат в практиката на Съда, и отговорът ми ще е отрицателен (част 1). След това в съответствие с клаузата за съгласуваност, която се съдържа в член 52, параграф 3 от Хартата, и с Разясненията относно Хартата⁴⁹, ще се опитам да определя обхвата на това право в конкретния случай с оглед на практиката на ЕСПЧ относно член 6 от ЕКПЧ (част 2).

87. Преди да започна този анализ, се налага едно уточнение. Запитващата юрисдикция вече е изключила, според мен правилно, възможността само по себе си правото да се запази мълчание да обоснове отказа на лице да се яви на разпореденото от надзорния орган изслушване или неоснователното закъснение, с което се явява на такова изслушване, без да се засяга възможността тази юрисдикция да прецени дали и доколко този отказ може да се дължи на факта, че заинтересованото лице не е получило гаранция, че правото му да запази мълчание ще бъде зачетено. Поради това моят анализ ще се отнася само до фактическата хипотеза на отказ да се отговаря на въпросите на посочения орган.

1) Правото да се запази мълчание в практиката на Съда

88. Доколкото ми е известно, Съдът се е произнесъл относно обхвата на правото да се запази мълчание само в областта на правото на конкуренцията.

89. Отправната точка на всеки преглед на тази съдебна практика е принципното решение *Orkem/Комисия*⁵⁰.

90. По делото, приключило с това решение, дружеството жалбоподател повдига основание, изведено от довода, че в резултат на искане за предоставяне на информация, изпратено му от Комисията след извършена от нея проверка относно евентуалното участие на посоченото дружество в споразумения или съгласувани практики, то е било задължено да се самоуличи, като признае, че е нарушило правилата на конкуренцията. В отговор на този довод Съдът най-напред посочва, от една страна, че такова право не съществува в общностния правен ред, и от друга страна, че предприятията, по отношение на които се провежда разследване, за да се установи дали са извършили нарушение на правото на конкуренцията, имат „задължение за активно сътрудничество“. След това Съдът приема, че все пак е възможно да се признаят някои ограничения на разследващите правомощия на Комисията поради необходимостта да се зачита правото на защита на предприятията, така че това право да не бъде непоправимо засегнато в хода на производствата по предварително разследване, които могат да са от решаващо значение за доказването на незаконосъобразното поведение на тези предприятия⁵¹. Тези ограничения са определени от Съда по следния начин: „[Д]ори [...] Комисията да е в правото си да задължи предприятието да предостави цялата необходима информация относно факти, които може да са му известни, и при необходимост да ѝ предостави свързаните с тях документи, с които разполага, дори ако могат да послужат за установяване по отношение на него или на друго предприятие на съществуването на антиконкурентно поведение, тя все пак не може да го задължи да даде отговори, с които би било принудено да признае съществуването на нарушението, което Комисията трябва да докаже“⁵².

49 Вж. точка 50 от настоящото заключение.

50 Решение от 18 октомври 1989 г. (374/87, EU:C:1989:387).

51 Решение от 18 октомври 1989 г., *Orkem/Комисия* (374/87, EU:C:1989:387, т. 27—33).

52 Решение от 18 октомври 1989 г., *Orkem/Комисия* (374/87, EU:C:1989:387, т. 34 и 35).

91. Както подсказва запитващата юрисдикция, от постановените впоследствие съдебни решения обаче става ясно, че Съдът не променил съществено определението на тези ограничения⁵³. Точно обратното, той счита, че така предоставеният обхват на правото да се запази мълчание е в съответствие с членове 47 и 48 от Хартата, тъй като изискването да се осигури ефективността на правото на конкуренцията налага да се претеглят правото да се запази мълчание и общественият интерес, който е в основата на преследването на нарушенията на правото на конкуренцията⁵⁴. Всъщност признаването на право да се запази мълчание, което би обхванало също и всички чисто фактически въпроси („право да се запази пълно мълчание“) според тази съдебна практика би надхвърлило необходимото за запазване на правото на защита на предприятията и би представлявало неоправдана пречка пред изпълнението от Комисията на поверената ѝ мисия да следи за спазването на правилата на конкуренцията във вътрешния пазар. Отново съгласно тази съдебна практика, не съществува пречка за предприятието, отговорило на чисто фактическите въпроси, по-късно в рамките на административното производство или в производството пред съда на Съюза да докаже, че изложените в неговите отговори факти имат значение, различно от възприетото от Комисията.

92. Накратко, според Съда правото да се запази мълчание не обхваща отговорите на въпросите, които се отнасят до факти, освен ако целта им е да се получи признанието на съответното предприятие за извършване на разследването от Комисията нарушение. С други думи, както уточнява Съдът в решение *Limburgse Vinyl Maatschappij* и др./Комисия, осигурената от това право защита предполага да се определи дали отговор на предприятието адресат на посочените въпроси *по същество е равносilen* на признание за нарушение⁵⁵.

93. Ако това не е така, въпросът се счита за „чисто фактически“⁵⁶ или „от чисто фактическо естество“⁵⁷ и поради това не попада в приложното поле на правото да се запази мълчание, дори ако отговорът на съответното предприятие *може да се използва, за да се установи, че то е нарушило правилата на конкуренцията*.

94. В писменото си становище италианското правителство по същество твърди, че тази съдебна практика може да се приложи по аналогия при установяването на обхвата на правото на физическите лица да запазят мълчание в рамките на административни производства, образувани с цел разкриването на пазарни злоупотреби. По-специално според същото правителство изискването да се гарантира ефективността на разпоредбите на вторичното право, които предвиждат санкционирането на такива злоупотреби, като член 14 от Директива 2003/6 и член 30 от Регламент № 596/2014, налага да се определи обхватът на правото да се запази мълчание чрез претегляне, от една страна, на това право, и от друга страна, на обществения интерес да се защити интегритетът на финансовите пазари и да се укрепи доверието на инвеститорите в тези пазари⁵⁸.

95. Не мога да се съглася с това становище.

53 Вж. по-специално решения от 20 февруари 2001 г., *Mannesmannröhren-Werke/Комисия* (Т-112/98, ЕУ:Т:2001:61, т. 65), от 15 октомври 2002 г., *Limburgse Vinyl Maatschappij* и др./Комисия (С-238/99 Р, С-244/99 Р, С-245/99 Р, С-247/99 Р, С-250/99 Р—С-252/99 Р и С-254/99 Р, ЕУ:С:2002:582, т. 273), от 29 юни 2006 г., *Комисия/SGL Carbon* (С-301/04 Р, ЕУ:С:2006:432, т. 41), от 24 септември 2009 г., *Erste Group Bank* и др./Комисия (С-125/07 Р, С-133/07 Р и С-137/07 Р, ЕУ:С:2009:576, т. 271), и от 25 януари 2007 г., *Dalmine/Комисия* (С-407/04 Р, ЕУ:С:2007:53, т. 34).

54 Вж. по-специално решения от 20 февруари 2001 г., *Mannesmannröhren-Werke/Комисия* (Т-112/98, ЕУ:Т:2001:61, т. 66 и 78), от 29 юни 2006 г., *Комисия/SGL Carbon* (С-301/04 Р, ЕУ:С:2006:432, т. 49), от 28 април 2010 г., *Amann & Söhne* и *Cousin Filterie/Комисия* (Т-446/05, ЕУ:Т:2010:165, т. 326 и 328), и от 14 март 2014 г., *Buzzi Unicem/Комисия* (Т-297/11, ЕУ:Т:2014:122, т. 60 и 62).

55 Решение от 15 октомври 2002 г. (С-238/99 Р, С-244/99 Р, С-245/99 Р, С-247/99 Р, С-250/99 Р—С-252/99 Р и С-254/99 Р, ЕУ:С:2002:582, т. 273). Вж. в това отношение заключение на генералния адвокат *Wahl* по дело *HeidelbergCement/Комисия* (С-247/14 Р, ЕУ:С:2015:694, т. 154).

56 Решение от 14 декември 2006 г., *Raiffeisen Zentralbank Österreich* и др./Комисия (Т-259/02—Т-264/02 и Т-271/02, ЕУ:Т:2006:396, т. 539).

57 Решение от 20 февруари 2001 г., *Mannesmannröhren-Werke/Комисия* (Т-112/98, ЕУ:Т:2001:61, т. 77).

58 Вж. съображения 2 от Директива 2003/6 и от Регламент № 596/2014.

96. Изведена по отношение на предприятията, за които се води разследване във връзка с нарушения на правото на конкуренцията, тази съдебна практика явно се отнася само до *юридическите лица*, както впрочем отбелязва запитващата юрисдикция. Всъщност предприятията и сдруженията на предприятия са единствените субекти на правото на конкуренцията на Съюза, както и единствените образувания, на които Комисията може да налага глоби за нарушение на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС⁵⁹. Струва ми се обаче, че въпросът за обхвата на правото на физическите лица да запазят мълчание досега не е разглеждан от Съда.

2) Правото да се запази мълчание в практиката на ЕСПЧ

97. За разлика от Съда, ЕСПЧ никога не се е произнасял, освен ако не греша, относно възможността юридическо лице да се позове на правото да запази мълчание в рамките на водено спрямо него наказателно производство или административно производство за налагане на санкции с наказателноправен характер. С други думи, обхватът на това право, както в общи линии е очертан в следващите точки, досега е признат само по отношение на *физически лица*⁶⁰.

98. Това следва съвсем ясно от начина, по който ЕСПЧ характеризира основанието за съществуването на правото да се запази мълчание и на правото на лицето да не се самоуличава, като второто е част от първото. Всъщност според ЕСПЧ това основание е защитата на лицата, на които е повдигнато „наказателно обвинение“, от неправомерна принуда от страна на властите. Според тази юрисдикция целта на тази защита е да се избегнат съдебните грешки и да се гарантира постигането на търсения с член 6 от ЕКПЧ⁶¹ резултат, и по-специално да се гарантира, че обвинението следва да съумее да докаже тезите си по наказателното дело, без да прибегва до доказателства, събрани *против волята на обвиняемия* — чрез принуда или натиск. Последният елемент е подкрепен с уточнението, че правото на лицето да не се самоуличава „се отнася, на първо място, до зачитането на решението на обвиняемия да запази мълчание“⁶².

99. С други думи, както Комисията добре посочва в писменото си становище, уважението към лицето и свободата му на вземане на решения, чрез предотвратяване на упражняваната от публичните органи принуда при формиране на волята му, заема централно място сред целите на правото да се запази мълчание, така както го разбира ЕСПЧ. Ето защо тази юрисдикция разглежда въпросното право като част от човешкото достойнство, както основателно посочва съдия Martens в особеното си мнение към решение Saunders c/у Обединено кралство, в което се уточнява, че ЕСПЧ, изглежда, споделя възгледа, че „*зачитането на достойнството и*

59 Вж. заключение на генералния адвокат Geelhoed по дело Комисия/SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:53, т. 63).

60 Вж. в този смисъл *Wils*, W. Self-Incrimination in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis. — *World Competition: Law and Economics Review*, vol 26, No. 4, 2003, p. 577, и *Oliver*, P. Companies and their Fundamental Rights: a Comparative Perspective. — *International and Comparative Law Quarterly*, Wolters Kluwer, vol. 64, No. 3, 2015, p. 686. Впрочем, както отбелязват някои от заинтересованите страни по настоящото дело, същият прочит е направен от законодателя на Съюза в Директива (ЕС) 2016/343 на Парламента и на Съвета от 9 март 2016 година относно укрепването на някои аспекти на презумпцията за невинност и на правото на лицата да присъстват на съдебния процес в наказателното производство (ОВ L 65, 2016 г., стр. 1), в чийто член 7 се защитава „правото да се запази мълчание“ и „правото на лицата да не се самоуличават“. Вж. по-специално съображение 13, съгласно което: „[н]астоящата директива отчита различните нужди и степени на защита на някои аспекти на презумпцията за невинност по отношение на физическите и юридическите лица. По отношение на физическите лица тази защита е отразена в трайната практика на [ЕСПЧ]. От своя страна, Съдът на Европейския съюз все пак признава, че юридическите лица не се ползват от правата, произтичащи от презумпцията за невинност, по същия начин, както физическите лица“.

61 ЕСПЧ, 8 февруари 1996 г. *Murray c/у Обединено кралство* (CE:ECHR:1996:0208JUD001873191, § 45).

62 ЕСПЧ, 17 декември 1996 г. *Saunders c/у Обединено кралство* (CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, § 69).

свободата на човека изисква всеки заподозрян да бъде напълно свободен да решава каква позиция да заеме по отношение на отправените му обвинения^{63 64}. При тези обстоятелства не изглежда възможно обхватът, който тази съдебна практика придава на правото да се запази мълчание, да се приложи направо по отношение на юридическите лица⁶⁵.

100. С оглед на обхвата на правото да се запази мълчание, който ЕСПЧ признава по отношение на физическите лица, най-напред следва да се припомни, че съгласно тази юрисдикция това право е свързано със защитата на лицата, на които е повдигнато наказателно обвинение, от *неправомерна принуда* от страна на властите.

101. От това следва, че при проверката дали е нарушен член 6 от ЕКПЧ, ЕСПЧ най-напред се опитва да установи дали е налице доказано упражняване на принуда с цел получаване на доказателства и след това проверява дали такава принуда трябва да се квалифицира като неправомерна. В практиката си той установява няколко положения, при които могат да възникнат опасения от наличие на неправомерна принуда, като първото е „това на заподозрян, който след като е заплашен с налагането на санкции ако не даде показания — или дава показания или му е наложено наказание, защото е отказал да го направи“⁶⁶. За да установи дали опасенията се превръщат в реалност, ЕСПЧ преценява естеството и степента на принудата, които личат от вида и тежестта на санкцията за отказ да се отговаря⁶⁷, и наличието на подходящи гаранции във въпросното производство⁶⁸.

102. ЕСПЧ обаче многократно посочва, че не всички форми на пряка принуда, упражнена по отношение на обвиняем, за да бъде принуден да направи против волята си изявления, които го уличават в престъпление, могат да доведат до нарушение на член 6 от ЕКПЧ. Всъщност, тъй като според тази юрисдикция правото да се запази мълчание не е абсолютно⁶⁹, степента на упражнената от органите принуда е несъвместима с тази разпоредба, ако в резултат от нея това право е напълно изпразнено от съдържание⁷⁰. Според ЕСПЧ от решаващо значение при такава преценка е *начинът, по който са използвани* в рамките на наказателно производство доказателства, получени чрез упражняване на принуда⁷¹, както в контекста на самото производство, така и извън него⁷².

103. Именно този последен критерий позволява да се определи евентуално неправомерният характер на принудата, когато поставените на обвиняемия въпроси се отнасят до *факти*. ЕСПЧ разглежда тази проблематика за първи път по дело Saunders c/у Обединено кралство. В отговор на довода на британското правителство, че правото на лицето да не допринася за

63 ЕСПЧ, 17 декември 1996 г., Saunders c/у Обединено кралство (СЕ:ЕCHR:1996:1217JUD001918791), т. 9 и 10 от особеното мнение на съдия Martens, към което се присъединява съдия Kūris.

64 Курсивът е мой.

65 Впрочем от неговата съдебна практика относно други основни права може да се заключи, че понякога ЕСПЧ провежда разграничение между равнището на защита, предоставено на физическите лица, от една страна, и на юридическите лица, от друга страна. Класическият пример е решение Niemietz c/у Германия (ЕСПЧ, 16 декември 1992 г. СЕ:ЕCHR:1992:1216JUD001371088), в което ЕСПЧ постановява, че полицейско претърсване в офиса на адвокат на свободна практика, където последният и живее, представлява посегателство срещу неговото „жилище“. Тази юрисдикция обаче посочва, че намесата на държавните власти в съответствие с член 8, параграф 2 от ЕКПЧ би могла да бъде още по-голяма „при професионалните или търговските помещения или дейности, отколкото в други случаи“ (§ 31). Следва да се посочи, че в решение от 18 юни 2015 г. Deutsche Bahn и др./Комисия (С-583/13 Р, ЕУ:С:2015:404), Съдът се основава на тази съдебна практика, за да потвърди преценката на Общия съд, че липсата на предварително разрешение от съд сама по себе си не може да доведе до незаконосъобразност на извършената от Комисията проверка в рамките на разследващите й правомощия в областта на конкуренцията (т. 20—25).

66 ЕСПЧ, 13 септември 2016 г. Ibrahim и др. c/у Обединено кралство (СЕ:ЕCHR:2016:0913JUD005054108, § 267).

67 ЕСПЧ, 21 декември 2000 г., Heaney и McGuinness c/у Ирландия (СЕ:ЕCHR:2000:1221JUD003472097, § 53) (наказание шест месеца лишаване от свобода).

68 ЕСПЧ, 29 юни 2007 г., O'Halloran и Francis c/у Обединено кралство (СЕ:ЕCHR:2007:0629JUD001580902, § 59).

69 Вж. по-специално ЕСПЧ, 21 декември 2000 г., Heaney и McGuinness c/у Ирландия (СЕ:ЕCHR:2000:1221JUD003472097, § 47).

70 ЕСПЧ, 8 февруари 1996 г., Murray c/у Обединено кралство (СЕ:ЕCHR:1996:0208JUD001873191, § 49).

71 ЕСПЧ, 17 декември 1996 г., Saunders c/у Обединено кралство (СЕ:ЕCHR:1996:1217JUD001918791, § 71).

72 ЕСПЧ, 8 април 2004 г., Weh c/у Австрия (СЕ:ЕCHR:2004:0408JUD003854497, § 42—44).

самоуличаването си в престъпление не е приложимо при обстоятелствата по това дело, поради факта че жалбоподателят не е бил длъжен да дава отговори, които са от самоуличаващо естество, ЕСПЧ най-напред посочва, че правото да се запази мълчание „не може разумно да се ограничи до признания на престъпления или до забележки, които пряко го уличават“, а след това уточнява, че „[п]оказания, получени в условия на принуда, които на пръв поглед изглеждат лишени от уличаващ характер — като забележки, оневиняващи своя автор, или *обикновена информация по фактически въпроси* — впоследствие могат да бъдат използвани в наказателно производство в подкрепа на тезата на обвинението“^{73 74}.

104. Основни уточнения в това отношение са внесени по-нататък с решение *Corbet* с/у Франция. Всъщност, след като установява наличието на принуда, както и липсата на самоуличаващ характер на изявленията на обвиняемите, ЕСПЧ приема, с оглед на използването на изявленията относно факти, събрани в условията на принуда, че за да е налице нарушение на член 6 от ЕКПЧ тези изявления трябва да са „оказали влияние върху присъдата, с която се установява вината, или върху наказанието“⁷⁵. Струва ми се, че тъй като употребата на терминология, която е присъща на същинската наказателна материя, се обосновава единствено със спецификата на фактическия контекст по това дело, трябва да се счита, че този принцип е приложим и когато тези изявления са оказали влияние върху *решението, с което приключва административно производство, което спада към наказателната материя по смисъла на член 6 от ЕКПЧ, или върху санкцията*, наложена в края на това производство.

105. Освен това ЕСПЧ уточнява, че обхватът на правото да се запази мълчание не може да се ограничава чрез претеглянето му в съпоставка с обществен интерес. Тази насока е възприета от решение *Sanders* с/у Обединено кралство, в което ЕСПЧ отхвърля становището на правителството, че основният обществен интерес за преследване на измамите в областта на дружествата и за санкционирането на виновните лица може да бъде основание на обвиняемия да не се признае правото да не се самоуличава⁷⁶.

106. Следователно правото на физическите лица да запазят мълчание в рамките на административни производства, които могат да завършат с налагането на санкция с наказателноправен характер, като тази в главното производство, обхваща и отговорите на въпросите относно факти, които не предполагат непременно признаването на вина, при условие че те са оказали влияние върху мотивите на приетото решение или върху санкцията, наложена в края на това производство. За целите на определянето на този обхват общественият интерес, свързан с преследването на съответното нарушение, няма никакво значение.

107. В това отношение е необходимо да се вземе становище по довода, изложен от Комисията както в писменото ѝ становище, така и в съдебното заседание, че принципът, произтичащ от решение, постановено от ЕСПЧ, голям състав, по дело *Jussila* с/у Финландия (наричано по-нататък „решение *Jussila*“) ^{77 78}, което Общият съд на Европейския съюз прилага в решение

73 ЕСПЧ, 17 декември 1996 г., *Saunders* с/у Обединено кралство (СЕ:ЕCHR:1996:1217JUD001918791, § 71).

74 Курсивът е мой.

75 ЕСПЧ, 19 март 2015 г., *Corbet* и др. с/у Франция (СЕ:ЕCHR:2015:0319JUD000749411, § 34).

76 ЕСПЧ, 17 декември 1996 г., *Saunders* с/у Обединено кралство (СЕ:ЕCHR:1996:1217JUD001918791, § 74). Макар да е вярно, че такова претегляне, изглежда, се потвърждава от ЕСПЧ в решение от 11 юли 2006 г. *Jalloh* с/у Германия (СЕ:ЕCHR:2006:0711JUD005481000, § 117), вярно е също, че решение от 13 септември 2016 г., *Ibrahim* и др. с/у Обединено кралство (СЕ:ЕCHR:2016:0913JUD005054108, § 252), ограничава обстоятелствата, при които се разрешава съобразяването на обществен интерес, до тези, които са свързани с преследването на нарушения, които спадат към особено деликатни въпроси като тероризма или други тежки престъпления.

77 ЕСПЧ, 23 ноември 2006 г., *Jussila* с/у Финландия (СЕ:ЕCHR:2006:1123JUD007305301).

78 При прочита на писменото становище на Комисията този довод изглежда изложен във връзка с предложеното тълкуване, че практиката на ЕСПЧ относно правото да се запази мълчание се прилага по отношение на физическите лица, докато тази на Съда се прилага само за юридическите лица. Аз лично считам, че има смисъл този довод да бъде разгледан самостоятелно.

Schindler Holding Ltd и др./Комисия⁷⁹, разрешавал „умерено“ прилагане на правото да се запази мълчание в области като тази на наказанията за пазарни злоупотреби, така че това право имало също толкова ограничен обхват, както правото, признато на юридическите лица в практиката на Съда на ЕС в областта на антиконкурентното поведение.

108. Следва да се припомни, че по това дело ЕСПЧ е сезиран с въпроса за съвместимостта с член 6 от ЕКПЧ на непровеждането на съдебно заседание в производството по въззивно обжалване на решение за увеличаване на данъчно задължение, постановено от финландските данъчни органи. По този повод ЕСПЧ затвърждава принципа, че сред всички производства, които водят до прилагането на санкции и които трябва да се квалифицират като наказателноправни в съответствие с член 6 от ЕКПЧ, трябва да се прокара разграничение между производства и санкции, които попадат в „твърдото ядро на наказателното право“ и имат „позорящ характер“ за лицата, за които се отнасят, и тези, които са извън него. Всъщност, след като припомня, че самостоятелното тълкуване на приетото от ЕСПЧ понятие „наказателно обвинение“ е довело до прогресивно разширяване на наказателния обхват на член 6 от ЕКПЧ към области, които формално не попадат сред традиционните категории на наказателното право, ЕСПЧ уточнява, че що се отнася до категориите, които не попадат в твърдото ядро на наказателното право, свързаните с наказателния обхват на член 6 от ЕКПЧ гаранции „не трябва непременно да се прилагат с цялата им строгост“⁸⁰.

109. При положение че правото да се запази мълчание е част от тези гаранции, всъщност би могло да се твърди, че признатият от ЕСПЧ обхват на посоченото право зависи от това дали материята, към която се прилага член 6 от ЕКПЧ, попада в твърдото ядро на наказателното право, така че при отрицателен отговор трябва да се счита, че този обхват е по-ограничен и поради това съответства на обхвата, признат в практиката на Съда в областта на антиконкурентното поведение.

110. Според мен този довод не може да се приеме по настоящото дело, доколкото в решение Grande Stevens и др. с/у Италия ЕСПЧ вече е постановил, че приетите от италианския законодател санкции с оглед транспонирането на Директива 2003/6 действително попадат в твърдото ядро на наказателното право, тъй като позорящият им характер произтича от факта, че могат да навредят на професионалната репутация на съответните лица и доверието в тях⁸¹.

111. При всички положения, изпитвам съмнения относно самата възможност да се направи позоваване на принципа, произтичащ от решение Jussila, за да се обоснове по-стеснително тълкуване на обхвата на правото да се запази мълчание.

112. Най-напред следва да се подчертае, че макар Общият съд действително да прилага този принцип в няколко случая⁸², Съдът изобщо не го е използвал, въпреки че три пъти е бил приканен от генералните си адвокати да направи това⁸³.

113. Освен това не трябва да се забравя, че прилагането му е ограничено на двойно основание. На първо място, макар да е вярно, че точка 43 от това съдебно решение препраща общо към „гаранциите, предоставени от наказателноправния аспект на член 6“, трябва да се отбележи също че в последващата си практика ЕСПЧ ясно подсказва, че това не толкова строго прилагане на наказателноправния аспект на член 6 от ЕКПЧ се отнася единствено до *някои* от

79 Решение от 13 юли 2011 г. (T-138/07, EU:T:2011:362, т. 52).

80 ЕСПЧ, 23 ноември 2006 г., Jussila c/y Finlande (CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, § 43).

81 ЕСПЧ, 4 март 2014 г., Grande Stevens и др. с/у Италия (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 122).

82 Освен съдебното решение, посочено в точка 107 от настоящото заключение, решения от 13 септември 2013 г., Total/Комисия (T-548/08, непубликувано, EU:T:2013:434, т. 183—185), и от 11 юли 2014 г., Sasol и др./Комисия (T-541/08, EU:T:2014:628, т. 206—208).

83 Заключение на генералния адвокат Sharpston по дело КМЕ Germany и др./Комисия (C-272/09 P, EU:C:2011:63, т. 67), на генералния адвокат Mengozzi по дело Elf Aquitaine/Комисия (C-521/09 P, EU:C:2011:89, т. 30 и 31) и на генералния адвокат Kokott по дело Schindler Holding и др./Комисия (C-501/11 P, EU:C:2013:248, т. 25—27).

тези гаранции. Като пример в решение *Kammerer c/у Австрия* тази юрисдикция приема, че възприетият в решение *Jussila* подход „не се свежда до въпроса за непровеждането на съдебно заседание, а може да се разпростре и по отношение на други процедурни гаранции, обхванати от член 6, като по настоящото дело присъствието на обвиняемия в съдебното заседание“^{84 85}. Като се има предвид това съображение, струва ми се спорна възможността да се приеме не толкова строго прилагане на такава гаранция като правото да се запази мълчание, което според практиката на ЕСПЧ „заема централно място в понятието „справедлив процес“. На второ място, споделям изцяло тълкуването, че произтичащият от решение *Jussila* принцип не означава да се премахне разглежданата гаранция или да се ограничи обхватът ѝ, а само да се замени с алтернативни начини за защита на правото на справедлив процес^{86 87}. Всъщност в това решение се стига до извода, че няма нарушение на член 6 от ЕКПЧ след контекстуална преценка за това дали правната проблематика, с която е сезиран съдът, е била от такова естество, че да позволи по изключение на националните органи да отхвърлят искането за провеждане на съдебно заседание.

114. От изложеното следва, че въведеният с решение *Jussila* принцип не може да бъде основание отговорите на въпросите на надзорния орган относно факти, които служат за установяването на нарушение, да не се покриват от правото да се запази мълчание, освен ако в такава хипотеза не са приложими алтернативни способности за защита на правото на справедлив процес, което би трябвало да се провери чрез преценка от контекстуално естество.

115. Според мен това второ съображение е валидно и за да се изключи релевантността на решение *A. Menarini Diagnostics s.r.l. c/у Италия* (наричано по-нататък „решение *Menarini*“)⁸⁸, което също е посочено от Комисията в този контекст поради изразения в него сходен принцип, че „[м]акар [разликите между административно и наказателно производство в строгия смисъл на думата] да не могат да освободят договарящите държави от задължението им да спазват всички гаранции, предоставени от наказателноправния аспект на член 6, те все пак могат да окажат влияние върху условията за тяхното прилагане“⁸⁹. В това решение даденият от ЕСПЧ отрицателен отговор относно евентуално нарушение на правото на всяко лице на справедливо гледане на неговото дело от орган, който се ползва в пълна степен с правомощията на юрисдикция, във връзка с контрола, осъществяван от италианския административен съд, върху решенията на националния орган за защита на конкуренцията, по същество е мотивиран от факта, че дори италианското законодателство и съдебна практика да насърчават административния съд да осъществява само контрол за законосъобразност, *при обстоятелствата в конкретния случай* Държавният съвет е извършил пълен съдебен контрол⁹⁰.

84 ЕСПЧ, 12 май 2010 г., *Kammerer c/у Австрия* (СЕ:ЕCHR:2010:0512JUD003243506, § 27) (свободен превод). В този смисъл вж. също ЕСПЧ, 10 юли 2014 г., *Marčan c/у Хърватия* (СЕ:ЕCHR:2014:0710JUD004082012, § 35).

85 Курсивът е мой.

86 Вж. *Smits, C. et D., Waelbroeck. When the Judge Prosecutes, Power Prevails Over Law.* — In: *Govaere, I., R. Quick, M. Bronckers* (ed.). *Trade and Competition Law in the EU and Beyond.* Edward Elgar Publishing, 2011, p. 452.

87 Струва ми се, че това е обобщено в последното изречение на точка 42 от съдебното решение, което гласи: „Тук следва [...] преди всичко да се има предвид принципът на справедливост, прогласен в член 6, който е от основно значение [...]“.

88 ЕСПЧ, 27 септември 2011 г., *A. Menarini Diagnostics s.r.l. c/у Италия* (СЕ:ЕCHR:2011:0927JUD004350908).

89 ЕСПЧ, 27 септември 2011 г., *A. Menarini Diagnostics s.r.l. c/у Италия* (СЕ:ЕCHR:2011:0927JUD004350908, § 62).

90 ЕСПЧ, 27 септември 2011 г., *A. Menarini Diagnostics s.r.l. c/у Италия* (СЕ:ЕCHR:2011:0927JUD004350908), особено мнение на съдия *Sajó*. Вж. в това отношение *Muguet-Poullennec, G. et D.P. Domenicucci. Amende infligée par une autorité de concurrence et droit à une protection juridictionnelle effective: les enseignements de l'arrêt Menarini de la CEDH.* — *Revue Lamy de la concurrence*, No. 30, 1.1.2012.

116. Поради това считам, че нито принципът, произтичащ от решение *Jussila*, нито този, изведен в решение *Menarini*, могат да се изтъкнат, за да се подкрепи доводът, че правото на физическите лица да запазят мълчание в рамките на административни производства, които могат да приключат с налагането на санкция с наказателноправен характер, трябва да има също толкова ограничен обхват, колкото този, който има това право, когато от него се ползва юридическо лице в съответствие с практиката на Съда в областта на антиконкурентното поведение.

117. В заключение считам, че като се има предвид клаузата за съгласуваност, която се съдържа в член 52, параграф 3 от Хартата, обхватът, който трябва да се признае на правото на физическите лица да запазят мълчание — както се извежда от членове 47 и 48 — в рамките на административните производства, които могат да приключат с налагането на санкция с наказателноправен характер, трябва да съответства на обхвата, определен в релевантната практика на ЕСПЧ, а когато става дума по-специално за отговори на въпроси относно факти — на обхвата, определен в решение *Corbet* и др. с/у Франция⁹¹.

V. Заключение

118. В светлината на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на двата преюдициални въпроса, поставени от Corte Costituzionale (Конституционен съд, Италия), както са преформулирани, по следния начин:

„Формулировките на член 14, параграф 3 от Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 28 януари 2003 година относно търговията с вътрешна информация и манипулирането на пазара (пазарна злоупотреба) и на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 596/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 16 април 2014 година относно пазарната злоупотреба (Регламент относно пазарната злоупотреба) и за отмяна на Директива 2003/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и директиви 2003/124/ЕО, 2003/125/ЕО и 2004/72/ЕО на Комисията позволяват тези членове да се тълкуват в съответствие с правото да се запази мълчание, както се извежда от членове 47 и 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз, тъй като те трябва да се разбират в смисъл, че не задължават държавите членки да санкционират лицата, които отказват да отговарят на въпроси на надзорния орган, от които може да се установи тяхната отговорност за нарушение, за което се налагат административни санкции с наказателноправен характер. По силата на клаузата за съгласуваност, която се съдържа в член 52, параграф 3 от Хартата на основните права, обхватът, който следва да се признае на правото на физическите лица да запазят мълчание в рамките на административни производства, които могат да приключат с налагането на санкция с наказателноправен характер, е този, който се извежда от релевантната практика на Европейския съд по правата на човека, съгласно която това право обхваща по-специално отговорите на въпросите относно факти, при условие че те оказват влияние върху решението, постановено в края на посочените производства, или върху наложената санкция“.

⁹¹ ЕСПЧ, 19 март 2015 г., *Corbet* и др. с/у Франция (СЕ:ЕCHR:2015:0319/UD000749411).