



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
12 päivänä syyskuuta 2017<sup>1</sup>

**Asia C-537/16**

**Garlsson Real Estate SA, selvitystilassa,  
Stefano Ricucci ja  
Magiste International SA  
vastaan  
Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Corte suprema di cassazione (ylin yleinen tuomioistuin, Italia))

Euroopan unionin perusoikeuskirja – Direktiivi 2003/6/EY – Markkinoiden manipulointi – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädettiin hallinnollisesta seuraamuksesta ja rikosoikeudellisesta seuraamuksesta samojen tekojen osalta – Ne bis in idem -periaatteen loukkaaminen

1. Tarkastelen asiassa Menci antamassani ratkaisuehdotuksessa,<sup>2</sup> joka annetaan samanaikaisesti kuin tämä ratkaisuehdotus, mihin saakka sovelletaan bis in idem -periaatetta, kun joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädännössä sallitaan hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyys rangaistuksena arvonlisäveron maksamatta jättämisestä. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee samaa ongelmaa, vaikka menettelytavat, joista määrätään kaksi seuraamusta, kuuluvat tässä tapauksessa ”markkinoiden väärinkäytön” piiriin, joka kattaa sisäpiirikaupat ja markkinoiden manipuloinnin.

2. Tätä alaa koskevat hallinnolliset seuraamukset yhdenmukaistettiin direktiivillä 2003/6/EY,<sup>3</sup> joka on myöhemmin kumottu asetuksella N:o 596/2014.<sup>4</sup> Viimeksi mainitulla asetuksella yhdenmukaistettiin seuraamuksia koskeva hallinnollinen järjestelmä kokonaan samalla kun direktiivillä 2014/57/EU<sup>5</sup> yhdenmukaistettiin myös, mutta vain osittain, rikosoikeudelliset seuraamukset, joita jäsenvaltiot soveltavat näihin menettelytapoihin.<sup>6</sup>

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Asia C-524/15 (jäljempänä asiassa Menci annettu ratkaisuehdotus).

3 Sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista (markkinoiden väärinkäyttö) 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 96, s. 16).

4 Markkinoiden väärinkäytöstä (markkinoiden väärinkäyttöasetus) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta 16.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2014, L 173, s. 1). Direktiivi 2003/6 on korvattu asetuksella N:o 596/2014 3.7.2016 lähtien.

5 Markkinoiden väärinkäytöstä määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista 16.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (markkinoiden väärinkäyttödirektiivi) (EUVL 2014, L 173, s. 179).

6 Asetus N:o 596/2014 ja direktiivi 2014/57 eivät ole ajallisesti sovellettavissa nyt käsiteltävässä asiassa, jonka tosiseikat tapahtuivat vuonna 2005.

## I. Asiaa koskeva lainsäädäntö

### *A. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi vuonna 1950 tehty eurooppalainen yleissopimus (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus)*

3. Euroopan ihmisoikeussopimuksen liitteenä olevan seitsemännen lisäpöytäkirjan (jäljempänä seitsemäs lisäpöytäkirja), joka allekirjoitettiin Strasbourgissa 22.11.1984, 4 artiklassa määrätään otsikolla ”Kielto syyttää ja rangaista kahdesti” seuraavaa:

”1. Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.

2. Edellisen kappaleen määräykset eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asianomaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen.

3. Tästä artiklasta ei saa poiketa yleissopimuksen 15 artiklan perusteella.”

### *B. Unionin oikeus*

#### *1. Perusoikeuskirja*

4. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 50 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.”

5. Perusoikeuskirjan 52 artiklassa määritetään perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuus ja tulkinta seuraavasti:

”1. Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

--

3. Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.

4. Siltä osin kuin tässä perusoikeuskirjassa tunnustetaan perusoikeudet sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä, näitä perusoikeuksia on tulkittava mainitun perinteen mukaisesti.

--

6. Kansalliset lainsäädännöt ja käytännöt on otettava täysin huomioon siten kuin tässä perusoikeuskirjassa määrätään.

--”

## 2. Markkinoiden väärinkäyttöä koskeva johdettu oikeus

### a) Direktiivi 2003/6

6. Johdanto-osan 38 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Sen varmistamiseksi, että yhteisön puitteet markkinoiden väärinkäytön torjumiseksi ovat riittävät, tässä direktiivissä säädettyjen kieltojen tai vaatimusten rikkominen on viipymättä saatava selville, ja siitä on määrättävä seuraamukset. Tämän vuoksi seuraamusten olisi oltava riittävän varoittavia ja oikeassa suhteessa rikkomuksen vakavuuteen ja saavutettuun hyötyyn, ja niitä olisi sovellettava yhdenmukaisella tavalla.”

7. Direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on kiellettävä ketään manipuloimasta markkinoita.”

8. Direktiivin 14 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jollei tämän direktiivin nojalla annettuja säännöksiä noudateta, tästä vastuussa olevien henkilöiden suhteen voidaan niiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti toteuttaa aiheellisia hallinnollisia toimenpiteitä tai määrätä hallinnollisia seuraamuksia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden oikeutta määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseiset toimenpiteet ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

### b) Asetus N:o 596/2014

9. Johdanto-osan 71 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”-- olisi otettava käyttöön hallinnollisia seuraamuksia ja muita hallinnollisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan yhdenmukainen lähestymistapa jäsenvaltioissa ja lisätään ennaltaehkäisevää vaikutusta. Toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oltava mahdollisuus kieltää pysyvästi toimiminen sijoituspalveluyritysten johtotehtävissä. Tietyissä tapauksissa sovellettavat seuraamukset olisi määritettävä ottaen tarvittaessa huomioon havaittujen taloudellisten etujen mitätöiminen, rikkomisen vakavuus ja kesto, mahdolliset raskauttavat tai lieventävät seikat ja sakon tarpeellinen ennaltaehkäisevä vaikutus. Sakon määrää voitaisiin tarvittaessa alentaa toimivaltaisen viranomaisen kanssa tehdyn yhteistyön perusteella. Erityisesti tietyssä tapauksessa määrättävien hallinnollisten sakkojen todellinen määrä voi olla enintään tässä asetuksessa säädetty enimmäismäärä tai kansallisessa lainsäädännössä säädetty korkeampi määrä erittäin vakavista rikkomisista, kun taas enimmäismäärää huomattavasti alhaisempia sakkoja voidaan määrätä pienemmistä rikkomisista tai jos asia sovitaan. Tällä asetuksella ei rajoiteta jäsenvaltioiden mahdollisuuksia säätää korkeammista hallinnollisista seuraamuksista tai muista hallinnollisista toimenpiteistä.”

10. Johdanto-osan 72 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Vaikka mikään ei estä jäsenvaltioita antamasta sääntöjä samoista rikkomuksista määrättävistä hallinnollisista ja rikosoikeudellisista seuraamuksista, niitä ei pitäisi vaatia antamaan sääntöjä tämän asetuksen rikkomiseen liittyvistä hallinnollisista seuraamuksista, jos rikkomiseen jo sovelletaan kansallista rikoslainsäädäntöä viimeistään 3 päivänä heinäkuuta 2016. Kansallisen lainsäädännön mukaisesti jäsenvaltiot eivät ole velvollisia määräämään sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia seuraamuksia samasta rikkomisesta, mutta ne voivat tehdä niin, jos niiden kansallinen lainsäädäntö sallii sen. Se, että säilytetään mahdollisuus määrätä tämän asetuksen tai direktiivin 2014/57/EU rikkomisesta rikosoikeudellisia seuraamuksia hallinnollisten seuraamusten sijasta, ei kuitenkaan saisi vähentää toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuksia tehdä tätä asetusta sovellettaessa yhteistyötä ja saada tutustua tietoihin ja vaihtaa tietoja oikea-aikaisesti muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa eikä muullakaan tavoin vaikuttaa näihin mahdollisuuksiin, myöskään sen jälkeen, kun asianomaiset rikkomiset on saatettu toimivaltaisten oikeusviranomaisten käsiteltäviksi syytetoimia varten.”

11. Johdanto-osan 77 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Tässä asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jäljempänä ’perusoikeuskirja’, tunnustetut periaatteet. Tätä asetusta olisi näin ollen tulkittava ja sovellettava kyseisten oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti. – –”

12. Asetuksen 15 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Henkilö ei saa manipuloida tai yrittää manipuloida markkinoita.”

13. Asetuksen 12 artiklassa määritetään markkinoiden manipulaatio seuraavalla tavalla.

”1. Tässä asetuksessa markkinoiden manipuloinnilla tarkoitetaan seuraavia toimintoja:

- a) liiketoimeen ryhtyminen, kauppaa koskevan toimeksiannon antaminen tai muu toiminta, joka
  - i) antaa tai todennäköisesti antaa väärää tai harhaanjohtavia signaaleja rahoitusvälineen, siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen tai päästöoikeuksiin perustuvan huutokauppatuotteen tarjonnasta, kysynnästä tai hinnasta; tai
  - ii) varmistaa tai todennäköisesti varmistaa, että yhden tai useamman rahoitusvälineen, siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen tai päästöoikeuksiin perustuvan huutokauppatuotteen hinta asettuu epätavalliselle tai keinotekoiselle tasolle,

--

- b) liiketoimeen ryhtyminen, kauppaa koskevan toimeksiannon antaminen tai muu toiminta tai toimintatapa, joka vaikuttaa tai todennäköisesti vaikuttaa yhden tai useamman rahoitusvälineen, siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen tai päästöoikeuksiin perustuvan huutokauppatuotteen hintaan ja jossa käytetään kuvitteellisia keinoja taikka muunlaista vilpillistä menettelyä tai järjestelyä;
- c) tiedon levittäminen tiedotusvälineissä, myös internetissä, tai muulla tavoin, joka antaa tai todennäköisesti antaa väärää tai harhaanjohtavia signaaleja rahoitusvälineen, siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen tai päästöoikeuksiin perustuvan huutokauppatuotteen tarjonnasta, kysynnästä tai hinnasta taikka varmistaa tai todennäköisesti varmistaa yhden tai useamman rahoitusvälineen, siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen tai

päästöoikeuksiin perustuvan huutokauppatuotteen hinnan epätavalliselle tai keinotekoiselle tasolle, mukaan lukien huhujen levittäminen, kun tiedon levittäjä tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää, että tieto oli väärä tai harhaanjohtava;

- d) väärien tai harhaanjohtavien tietojen toimittaminen tai väärien tai harhaanjohtavien vastausten antaminen viitearvoon liittyen, kun tiedot toimittanut tai vastaukset antanut henkilö tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää, että tiedot olivat väärää tai harhaanjohtavia, tai muu toiminta, jolla manipuloidaan viitearvon laskentaa.”

14. Asetuksen 30 artiklassa säädetään hallinnollisista seuraamuksista ja muista hallinnollisista toimenpiteistä seuraavasti:

”1. Rajoittamatta rikosoikeudellisia seuraamuksia ja rajoittamatta 23 artiklan mukaisia toimivaltaisten viranomaisten valvontavaltuuksia jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, että toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet toteuttaa asianmukaisia hallinnollisia seuraamuksia ja muita hallinnollisia toimenpiteitä ainakin seuraavien rikkomisten osalta:

- a) tämän asetuksen 14 ja 15 artiklan, 16 artiklan 1 ja 2 kohdan, 17 artiklan 1, 2, 4, 5 ja 8 kohdan, 18 artiklan 1–6 kohdan, 19 artiklan 1, 2, 3, 5, 6, 7 ja 11 kohdan sekä 20 artiklan 1 kohdan rikkominen; ja
- b) kieltäytyminen yhteistyöstä 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettussa tutkimuksessa, tarkastuksessa tai pyynnössä taikka kieltäytyminen suostumasta niihin.

Jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät vahvista ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia koskevia sääntöjä, jos kyseisen alakohdan a tai b alakohdassa tarkoitettuihin rikkomisiin jo sovelletaan niiden kansallisen lainsäädännön nojalla rikosoikeudellisia seuraamuksia viimeistään 3 päivänä heinäkuuta 2016. Jos jäsenvaltiot päättävät toimia näin, niiden on annettava asianomaiset rikoslainsäädäntönsä osat yksityiskohtaisesti tiedoksi komissiolle ja arvopaperimarkkinaviranomaiselle.

Jäsenvaltioiden on annettava ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa tarkoitettujen säännöt yksityiskohtaisesti tiedoksi komissiolle ja arvopaperimarkkinaviranomaiselle viimeistään 3 päivänä heinäkuuta 2016. Niiden on viipymättä ilmoitettava komissiolle ja arvopaperimarkkinaviranomaiselle myöhemmistä muutoksista näihin sääntöihin.

2. Jäsenvaltioiden on 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettujen rikkomisten osalta varmistettava kansallisen lainsäädännön mukaisesti, että toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet vähintään seuraavien hallinnollisten seuraamusten määräämiseen ja seuraavien hallinnollisten toimenpiteiden toteuttamiseen:

– –”

c) *Direktiivi 2014/57*

15. Johdanto-osan 22, 23 ja 27 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”(22) Tämän direktiivin mukaiset velvoitteet säätää jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä luonnollisia henkilöitä koskevista rangaistuksista ja oikeushenkilöitä koskevista seuraamuksista eivät vapauta jäsenvaltioita velvoitteesta säätää kansallisessa lainsäädännössä hallinnollisista seuraamuksista ja muista toimenpiteistä, joita sovelletaan asetuksessa (EU) N:o 596/2014 säädettyyn rikkomiseen, elleivät jäsenvaltiot ole päättäneet asetuksen (EU) N:o 596/2014 mukaisesti säätää kansallisessa lainsäädännössään ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia tällaisesta rikkomisesta.

(23) Tämän direktiivin soveltamisala on määritetty siten, että sillä täydennetään asetusta (EU) N:o 596/2014 ja varmistetaan sen tehokas täytäntöönpano. Rikosten olisi oltava rangaistavia tämän direktiivin nojalla, jos ne on tehty tahallisesti ja ainakin vakavissa tapauksissa, kun taas seuraamusten määräämiseksi asetuksen (EU) N:o 596/2014 rikkomisista ei edellytetä, että tahallisuus on näytetty toteen tai että rikkomiset katsotaan vakaviksi. Soveltaessaan kansallista lainsäädäntöä, jolla tämä direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että rikosoikeudellisten seuraamusten määrääminen tämän direktiivin mukaisesti ja hallinnollisten seuraamusten määrääminen asetuksen (EU) N:o 596/2014 mukaisesti ei johda ne bis in idem -periaatteen loukkaamiseen.

--

(27) Tässä direktiivissä kunnioitetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jäljempänä 'perusoikeuskirja', tunnustettuja perusoikeuksia ja noudatetaan siinä tunnustettuja periaatteita, siten kuin Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa tunnustetaan. Sen soveltamisessa olisi erityisesti otettava asianmukaisella tavalla huomioon -- kielto syyttää ja rangaista rikosoikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta (50 artikla)."

16. Direktiivin 5 artiklan sanamuoto on seuraava:

"1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2 kohdassa tarkoitettu markkinoiden manipulointi katsotaan rikokseksi ainakin vakavissa tapauksissa ja silloin, kun se tehdään tahallisesti.

2. Tässä direktiivissä markkinoiden manipuloinnilla tarkoitetaan seuraavia toimintoja:

- a) liiketoimeen ryhtyminen, kauppaa koskevan toimeksiannon antaminen tai muu toiminta, joka
- i) antaa vääriä tai harhaanjohtavia signaaleja rahoitusvälineen tai siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen tarjonnasta, kysynnästä tai hinnasta; tai
  - ii) varmistaa, että yhden tai useamman rahoitusvälineen tai siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen hinta asettuu epänormaalille tai keinotekoiselle tasolle,
- 
- b) liiketoimeen ryhtyminen, kauppaa koskevan toimeksiannon antaminen tai muu toiminta tai toimintatapa, joka vaikuttaa yhden tai useamman rahoitusvälineen tai siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen hintaan ja jossa käytetään kuvitteellisia keinoja taikka muunlaista vilpillistä menettelyä tai järjestelyä;
- c) sellaisen tiedon levittäminen tiedotusvälineissä, internet mukaan lukien, tai muulla tavoin, joka antaa vääriä tai harhaanjohtavia signaaleja rahoitusvälineen tai siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen tarjonnasta, kysynnästä tai hinnasta tai varmistaa, että yhden tai useamman rahoitusvälineen tai siihen liittyvän hyödykettä koskevan spot-sopimuksen hinta asettuu epänormaalille tai keinotekoiselle tasolle, kun kyseisen tiedon levittämisestä koituu tiedon levittäneelle henkilölle itselleen tai toiselle henkilölle etua tai hyötyä; tai
- d) väärin tai harhaanjohtavien tietojen toimittaminen tai muu toiminta, jolla manipuloidaan viitearvon laskentaa."

17. Direktiivin 7 artiklan sanamuoto on seuraava:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 3–6 artiklassa tarkoitetuista rikoksista voidaan määrätä tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat rikosoikeudelliset seuraamukset.

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 3 ja 5 artiklassa tarkoitetuista rikoksista voidaan määrätä vankeusrangaistus, jonka enimmäiskesto on vähintään neljä vuotta.

3. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 4 artiklassa tarkoitettu rikoksesta voidaan määrätä vankeusrangaistus, jonka enimmäiskesto on vähintään kaksi vuotta.”

### *C. Italian lainsäädäntö*

18. Rahoitusalan välittäjiä koskevien säännösten koonnoksesta annetun asetuksen nro 58/1998 (Decreto Legislativo nro 58/1998, Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, jäljempänä TUF) 185 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Henkilö, joka levittää vääriä tietoja tai toteuttaa valeoikeustoimia taikka muita keinotekoisia järjestelyjä, jotka ovat käytännössä omiaan muuttamaan tuntuvasti rahoitusvälineiden hintaa, on tuomittava vankeusrangaistukseen, jonka pituus on yhdestä kuuteen vuotta, ja sakkorangaistukseen, jonka määrä on 20 000–5 000 000 euroa.

2. Tuomioistuin voi korottaa sakon määrän enintään kolminkertaiseksi tai määrään, joka vastaa rikkomisesta saatua tuottoa tai hyötyä 10-kertaisena, jos sakko osoittautuu riittämättömäksi, vaikka sovellettaisiin sen enimmäismäärää, missä yhteydessä on otettava huomioon rikkomiseen liittyvän käyttäytymisen moitittavuus, tekijän henkilökohtaiset ominaisuudet tai saadun tuoton tai hyödyn suuruus.”

19. TUF:n 187 ter §:n 1 momentissa<sup>7</sup> säädetään seuraavaa:

”Henkilö, joka tiedotusvälineissä, mukaan lukien internet, tai muulla tavoin levittää vääriä tai harhaanjohtavia tietoja, huhuja tai uutisia, jotka antavat tai saattavat antaa vääriä tai harhaanjohtavia tietoja rahoitusvälineistä, on tuomittava hallinnolliseen seuraamusmaksuun, jonka määrä on 20 000–5 000 000 euroa. Edellä sanottu ei rajoita rikosoikeudellisten seuraamusten määräämistä, mikäli kyseinen teko on rikos.”

20. TUF:n 187 ter §:n 3 momentin c alakohdassa säädetään, että mainittuja hallinnollisia seuraamusmaksuja sovelletaan jokaiseen, joka tekee ”sellaisia liiketoimia tai kauppaa koskevia toimeksiantoja, joissa käytetään kuvitteellisia keinoja taikka muunlaista vilpillistä menettelyä tai järjestelyä”, eikä tämä rajoita rikosoikeudellisten seuraamusten määräämistä, mikäli kyseinen teko on rikos.

<sup>7</sup> Otettu käyttöön 18.4.2005 annetulla lailla nro 62 säännöksistä Italian jäsenyydestä Euroopan yhteisöissä johtuvien veloitteiden täyttämiseksi, yhteisölaiki 2004 (legge 18 aprile 2005, n. 62, disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee, legge comunitaria 2004).

21. TUF:n 187 duodecies §:n 1 momentin sanamuoto on seuraava:

”Tosiseikaston määrittämistä koskevaa hallintomenettelyä ja 187 septies §:ssä tarkoitettua muutoksenhakumenettelyä ei voida lykätä sillä perusteella, että samoista teoista tai teoista, joiden toteamisesta asian ratkaisu riippuu, on vireillä rikosoikeudellinen menettely”

22. TUF:n 187 terdecies §:n 1 momentissa täsmennetään seuraavaa:

”Kun samasta teosta määrätään tekijälle tai yhteisölle 187 septies §:n mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu, – – taloudellisen rangaistuksen ja rikokseen liittyvän seuraamusmaksun periminen rajoittuu hallintoviranomaisen perimän määrän ylittävään osaan.”

23. Rikosprosessilain (codice di procedura penale) 649 §:ssä (”Toisen tuomion antamista koskeva kielto”) säädetään seuraavaa:

”Henkilö, jonka osalta on annettu lainvoimainen vapauttava tai langettava tuomio tai määräys rikosasiassa, ei voi saada joutua uudelleen rikosoikeudellisen menettelyn kohteeksi saman teon perusteella, vaikka rikosnimike, rikoksen vakavuusaste tai olosuhteet olisivatkin erilaiset, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 69 §:n 2 momentin ja 345 §:n soveltamista.”

## II. Kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä oleva riita-asia ja ennakkoratkaisukysymys

24. Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Italian yhtiö- ja pörssiasioita käsittelevä kansallinen lautakunta, jäljempänä Consob) määräsi Stefano Ricuccille ja kahdelle hänen hallinnoitavanaan olevalle yhtiölle (Magiste International SA ja Garlsson Real Estate SA) 10 200 000,00 euron hallinnollisen seuraamusmaksun suoritettavaksi yhteisvastuullisesti. Teot, joista seuraamusmaksu määrättiin, tapahtuivat vuonna 2005, ja niitä pidettiin TUF:n 187 ter §:n 3 momentin c kohdassa ja 187 quinques §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettuna markkinoiden manipulointina.

25. Ricucci ja molemmat yhtiöt riitauttivat hallinnollisen seuraamusmaksun Corte di appello di Romassa (Rooman ylioikeus, Italia), joka alensi sitä 2.1.2009 antamallaan tuomiolla 5 000 000 euroon.

26. Kaikki asianosaiset valittivat tästä päätöksestä Corte suprema di cassazioneen (ylin yleinen tuomioistuin, Italia). Ricucci esitti valituksessaan konkreettisesti merkityksellisenä seikkana, että hänet oli jo tuomittu samoista teoista Tribunale di Roman (Rooman alioikeus, Italia) 10.12.2008 antamalla lainvoimaisella rikostuomiolla.

27. Ricuccia vastaan oli näet pantu samaan aikaan vireille rikosoikeudellinen menettely samoista teoista kuin ne,<sup>8</sup> joista oli määrätty hallinnollinen seuraamusmaksu. Rikosoikeudellinen menettely päättyi syyttäjän kanssa tehdyn sopimuksen perusteella 10.12.2008 annettuun tuomioon, jossa Tribunale di Roma määräsi Ricuccin neljän vuoden ja kuuden kuukauden vapaudenmenetyksen käsittävään rangaistukseen, jota lievennettiin kolmeen vuoteen valitun menettelyn perusteella, ja lisärangaistuksiin.<sup>9</sup> Rangaistus kumottiin myöhemmin lain nro 241/06 nojalla myönnetyn armahduksen perusteella.

8 Välipäätöksen mukaan syyttäjän kanssa tehdyn sopimuksen perusteella annetun tuomion g kohdan rikosnimikkeen mukaan Ricuccia syytettiin Magiste International S.A. yhtiön hallituksen puheenjohtajana ja Garlsson Real Estate S.A. -yhtiön tosiasiallisena omistajana ”sellaisten väriiden tietojen levittämisestä, jotka olivat omiaan vaikuttamaan käytännössä huomattavasti RCS Mediagroupin osakkeen hintaan”, tarkemmin yksilöidyillä toimenpiteillä, jotka ovat olennaisilta osiltaan samat kuin hallinnollisen menettelyn kohteena olleet teot, ja hallinnollisen seuraamuksen kohde ja rikosoikeudellisen seuraamuksen kohde olivat sama henkilö.

9 Lisärangaistukset olivat seuraavat: a) kielto toimia oikeushenkilöiden ja yritysten johtotehtävissä kolmen vuoden ajan; b) sopimuskelpoisuuden menettäminen kolmeksi vuodeksi julkishallinnon kanssa tehtävien sopimusten osalta, lukuun ottamatta julkisten palveluiden saamista koskevia sopimuksia; c) kielto toimia veroasioissa edustus- ja neuvontatehtävissä kolmen vuoden ajan; d) elinkautinen kielto toimia verolautakunnan jäsenenä; e) tuomion julkaiseminen kahdessa valtakunnallisessa sanomalehdessä ja f) kielto toimia julkisessa virassa kolmen vuoden ajan.



28. Edellä mainittu 10.12.2008 annettu (rikos)tuomio tuli lainvoimaiseksi 11.9.2009, kun Corte suprema di cassazione hylkäsi siitä tehdyn valituksen.

29. Käsitellessään 2.1.2009 annetusta tuomiosta tehtyä valitusta Corte suprema di cassazione määräsi oikeudenkäyntiasiakirjat siirrettäviksi Corte costituzionalelle (perustuslakituomioistuin, Italia), jotta tämä antaisi ratkaisun TUF:n 187 ter §:n 1 momentin perustuslainmukaisuudesta.

30. Corte costituzionale totesi kuitenkin 12.5.2016 antamassaan tuomiossa nro 102, että perustuslainmukaisuutta koskevaa kysymystä ei voitu tutkia.<sup>10</sup> Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää tämän ratkaisun perusteella välipäätöksessään, että se, että ei ole olemassa kansallisia oikeussääntöjä, joilla ulotettaisiin *ne bis in idem* -periaate koskemaan rikosoikeudellisten seuraamusten ja rangaistuksen luonteisten hallinnollisten seuraamusten välisiä suhteita, ei vaikuta unionin oikeusperiaatteiden mukaiselta. Ylikansallisten periaatteiden nojalla ei ole sen mielestä sallittua, että on olemassa kaksijakoinen järjestelmä ja siten mahdollisuus määrätä sekä rikosoikeudellinen seuraamus että hallinnollinen seuraamus eri menettelyissä, kun viimeksi mainittu on rikosoikeudellisen seuraamuksen luonteinen.

31. Corte suprema di cassazione katsoo siis, että asian käsittely ja ratkaiseminen hallinnollisessa menettelyssä sen jälkeen, kun Ricuccille oli langetettu rikostuomio, saattaa merkitä perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistetun *ne bis in idem* -kiellon rikkomista 26.2.2013 annetun unionin tuomioistuimen tuomion Åkerberg Fransson<sup>11</sup> ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön (tuomio 4.3.2014, Grande Stevens ym. v. Italia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010); tuomio 20.5.2014, Nykänen v. Suomi (CE:ECHR:2014:0520JUD001182811); tuomio 27.11.2014, Lucky Dev v. Ruotsi (CE:ECHR:2014:1127JUD000735610) ja tuomio 10.2.2009, Zolotukhin v. Venäjä (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903)) perusteella.

32. Se on esittänyt tässä yhteydessä unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla, kun sitä tulkitaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti, esteenä hallinnolliselle menettelylle, jonka kohteena olevasta teosta (lainvastainen markkinoiden manipulointi) on jo annettu samalle tekijälle lopullinen rikostuomio?

2) Voiko kansallinen tuomioistuin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklan perusteella, kun sitä tulkitaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti, soveltaa suoraan *ne bis in idem* -periaatetta koskevia unionin oikeusperiaatteita?”

33. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Consob, Italian, Saksan ja Tšekin hallitukset sekä komissio.

34. Istunto asianosaisten kuulemiseksi järjestettiin 30.5.2017 yhdessä asiaa Menci (C-524/15) sekä yhdistettyjä asioita Di Puma (C-596/16) ja Consob (C-597/16) koskevien istuntojen kanssa, ja siihen osallistuivat Ricuccin edustaja, Italian ja Saksan hallitukset sekä komissio.

<sup>10</sup> Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi sen mielestä pitänyt ”avata solmu” Euroopan ihmisoikeussopimukseen perustuvan *ne bis in idem* -periaatteen, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut, ja markkinoiden väärinkäytön alalla sovellettavan *ne bis in idem* -periaatteen välillä, sellaisena kuin se perustuu unionin järjestelmään, ja määrittää, onko viimeksi mainittu käsite unionin oikeuden nojalla sovellettavissa suoraan jäsenvaltion kansallisessa oikeusjärjestyksessä.

<sup>11</sup> Asia C-617/10, EU:C:2013:105.

### III. Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

35. Ennen kuin ehdotan vastausta näihin kahteen ennakkoratkaisukysymykseen, on mielestäni asianmukaista esittää kaksi täsmennystä. Ensimmäiseksi täsmennän, että ei ole epäilystä siitä, että perusoikeuskirjan 50 artiklaa sovelletaan tähän asiaan, koska Italian valtio on antanut markkinoiden väärinkäyttöä koskevan kansallisen lainsäädännön, jonka nojalla riidanalaiset seuraamukset on määrätty, pannakseen direktiivin 2003/6 täytäntöön kansallisessa lainsäädännössään.

36. Perusoikeuskirjan soveltamisala, johon jäsenvaltioiden toiminta liittyy, määritetään näet sen 51 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on kunnioitettava, kun sovelletaan kansallisia oikeussääntöjä, jotka puolestaan heijastavat unionin oikeussääntöjä tai perustuvat niihin.<sup>12</sup> Unionin tuomioistuin ei sitä vastoin ole toimivaltainen ratkaisemaan oikeudellista tilannetta, joka ei sisälly tähän soveltamisalaan, eivätkä perusoikeuskirjan määräykset voi sellaisenaan olla tällaisen toimivallan perustana.<sup>13</sup>

37. Toinen täsmennys koskee Italian lainsäätäjän valintaa ottaa käyttöön vuonna 2005 järjestelmä, joka sisältää kaksi menettelyä ja seuraamusta (hallinnolliset ja rikosoikeudelliset) määrättäessä seuraamuksia markkinoiden väärinkäyttöä merkitsevästä menettelytavoista direktiivin 2003/6 mukaisesti.

38. Tässä kaksijakoisessa järjestelmässä, joka sisältää hallinnollisen ja rikosoikeudellisen keinon (*doppio binario sanzionario*), on ominaispiirteitä, joiden vuoksi se on hankalasti sovitettavissa yhteen perusoikeuskirjan 50 artiklan *ne bis in idem* -periaatteen kanssa, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää. Jos tällainen järjestelmä olisi otettu käyttöön direktiivillä 2003/6, olisi tarkasteltava sen mahdollista pätemättömyyttä nimenomaan perusoikeuskirjan 50 artiklan mahdollisen rikkomisen perusteella.

39. Direktiivillä 2003/6 ei mielestäni kuitenkaan pakoteta jäsenvaltioita soveltamaan kaksijakoista järjestelmää eli hallinnollista ja rikosoikeudellista keinoa seuraamusten määräämiseksi tällaisista lainvastaisista menettelytavoista. Tästä syystä tämä direktiivi ei ole mielestäni ristiriidassa perusoikeuskirjan 50 artiklan kanssa.<sup>14</sup>

40. Näiden täsmennysten perusteella tarkastelen ensin markkinoiden väärinkäyttöä koskevaa unionin lainsäädäntöä *ne bis in idem* -periaatteen näkökulmasta ja selitän sen jälkeen tiiviisti perusoikeuskirjan 50 artiklan soveltamisalan. Lopuksi ehdotan vastauksia ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kahteen kysymykseen.

#### *A. Markkinoiden väärinkäyttöä koskeva unionin lainsäädäntö ja ne bis in idem -periaate*

41. Direktiivissä 2003/6 kielletään markkinoiden väärinkäyttö, jotta varmistettaisiin rahoitusmarkkinoiden luotettavuus ja lujitettaisiin sijoittajien luottamusta kyseisiin markkinoihin. Sijoittajilla on oltava takeet siitä, että heitä kohdellaan yhdenvertaisesti ja suojataan sisäpiiritiedon laittomalta käytöltä.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 18–22 kohta).

<sup>13</sup> Esimerkiksi Italiassa verotukselliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset, joita määrätään maksamattomista veroista korkojen lisäksi, eivät edellytä unionin oikeuden soveltamista perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Tästä syystä unionin tuomioistuin totesi 15.4.2015 antamassaan määräyksessä Burzio (C-497/14, EU:C:2015:251), että se ei ollut toimivaltainen ratkaisemaan ennakkoratkaisukysymystä.

<sup>14</sup> Myöskään asetuksella N:o 596/2014 ja direktiivillä 2014/57, joita ei voida soveltaa tässä asiassa, koska ne ovat tulleet voimaan niiden tekojen jälkeen, joista seuraamukset on määrätty (2005), ei velvoiteta jäsenvaltioita ottamaan käyttöön kaksijakoista järjestelmää seuraamusten määräämiseksi markkinoiden väärinkäytöstä.

<sup>15</sup> Tuomio 23.12.2009, Spector Photo Group ja Van Raemdock (C-45/08, EU:C:2009:806, 47 kohta); tuomio 7.7.2011, IMC Securities (C-445/09, EU:C:2011:459, 27 kohta); tuomio 28.6.2012, Geltl (C-19/11, EU:C:2012:397, 33 kohta) ja tuomio 11.3.2015, Lafonta (C-628/13, EU:C:2015:162, 21 kohta).

42. Direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohdassa edellytetään valtioilta riittävän varoittavien, tehokkaiden ja oikeasuhteisten seuraamusten määräämistä näistä lainvastaisista menettelytavoista.<sup>16</sup> Vaikka siinä ei velvoiteta niitä siihen, että nämä sisäpiiritiedon käyttäjille määrättävät seuraamukset olisivat välttämättä rikosoikeudellisia, tätä ei myöskään kiellä. Lisäksi unionin tuomioistuin on todennut, että kun ”otetaan huomioon kyseessä olevien rikkomusten luonne sekä niiden seuraamusten vakavuus, joihin rikkomiset voivat johtaa, tällaiset seuraamukset voidaan Euroopan ihmisoikeussopimusta sovellettaessa luokitella rikosoikeudellisiksi seuraamuksiksi”.<sup>17</sup>

43. Direktiivissä 2003/6 ei viitata *ne bis in idem* -periaatteeseen eikä tarpeeseen yhdistää markkinoiden väärinkäytöstä määrättävät hallinnolliset seuraamukset ja rikosoikeudellinen tuomio sen soveltamisalalla. Tästä hiljaisuudesta ei voida kuitenkaan päätellä, että siinä tuettaisiin kaksijakoisen järjestelmän käyttöönottoa seuraamusten määräämiseksi näistä menettelytavoista. Direktiivissä jätetään valtioille laaja vapaus suunnitella näiden hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten välinen suhde, eikä se ole esteenä sille, että niissä säädetään mekanismeista, joilla varmistetaan *ne bis in idem* -periaatetta koskevan oikeuden kunnioittaminen, jotta vältetään menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyys.

44. Markkinoiden väärinkäyttöä koskevaa unionin johdettua oikeutta on muutettu perustavanlaatuisesti antamalla asetus N:o 596/2014 (jolla on korvattu direktiivi 2003/6) ja direktiivi 2014/57, jolla yhdenmukaistetaan rikosoikeudelliset seuraamukset, joita jäsenvaltiot soveltavat tämännäyttöisiin menettelytapoihin. Vaikka kumpikaan näistä säännöksistä ei ole sovellettavissa tähän asiaan edellä esittämistäni ajallisista syistä, niistä molemmista voidaan johtaa hyödyllisiä ohjeita sen ratkaisemiseksi.

45. Asetuksella N:o 596/2014 vahvistetaan hallinnollisen menettelyn osalta huomattavasti kansallisten viranomaisten valvonta-, tutkimus- ja seuraamustenantovaltuuksia. Sen 30 artiklan 2 kohdassa valtuutetaan konkreettisesti jäsenvaltiot ”hallinnollisten seuraamusten määräämiseen ja [muiden erityisen vakavien] hallinnollisten toimenpiteiden toteuttamiseen”.<sup>18</sup>

46. Virallisesta luonnehdinnasta huolimatta jotkin näistä *nimellisesti* hallinnollisista seuraamuksista ovat *asiallisesti* rikosoikeudellisia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tuomiossa Engel vahvistettujen perusteiden,<sup>19</sup> jotka unionin tuomioistuin omaksui tuomioissaan Bonda<sup>20</sup> ja Åkerberg Fransson,<sup>21</sup> mukaisesti. Kuten olen jo esittänyt, unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Spector Photo Group ja Van Raemdock, että tällaiset seuraamukset voidaan luokitella rikosoikeudellisiksi, kun otetaan huomioon niiden ankaruus ja niiden rikkomusten luonne, joista niitä määrätään.<sup>22</sup>

47. Nimenomaan tämä seikka (se, että jotkin asetukseen N:o 596/2014 otetut hallinnolliset seuraamukset ovat tosiasiallisesti rikosoikeudellisia) tuo esiin ongelman, joka liittyy *ne bis in idem* -periaatetta koskevan oikeuden näkökulmasta niiden yhteensopivuuteen sellaisten rikosoikeudellisten seuraamusten kanssa, joita sovelletaan samoihin markkinoiden väärinkäyttöä koskeviin menettelytapoihin direktiivin 2014/57 mukaisesti.

16 Ks. direktiivin 2003/6 johdanto-osan 38 perustelukappale, jota on siteerattu 6 kohdassa.

17 Tuomio 23.12.2009, Spector Photo Group ja Van Raemdock (C-45/08, EU:C:2009:806, 42 kohta).

18 Niihin kuuluvat seuraavat: sijoituspalveluyrityksen toimiluvan peruuttaminen tai keskeyttäminen, väliaikainen tai pysyvä kielto, jolla kielletään toimiminen johtotehtävissä sijoituspalveluyrityksissä, väliaikainen kielto käydä kauppaa omaan lukuun, hallinnolliset taloudelliset enimmäisseuraamukset, jotka ovat vähintään kolme kertaa niin suuret kuin rikkomisen johdosta saadut voitot tai vältetyt tappiot, jos ne voidaan määrittää. Kun on kyse luonnollisesta henkilöstä, hallinnolliset taloudelliset enimmäisseuraamukset voivat olla vähintään 5 000 000 euroa, ja kun on kyse oikeushenkilöstä, 15 000 000 euroa. Jäsenvaltiot voivat 31 artiklan 3 kohdan nojalla säätää tätä suuremmista hallinnollisista seuraamuksista.

19 Mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, tuomio 4.3.2014, Grande Stevens ym. v. Italia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 98) ja tuomio 11.9.2009, Dubus S.A. v. Ranska (CE:ECHR:2009:0611JUD000524204).

20 Tuomio 5.6.2012 (C-489/10, EU:C:2012:319).

21 Tuomio 26.2.2013 (C-617/10, EU:C:2013:105).

22 Tuomio 23.12.2009 (C-45/08, EU:C:2009:806, 42 kohta).

48. Asetuksessa N:o 596/2014 ei todeta tästä mitään nimenomaisesti. Sen 30 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa annetaan kuitenkin jäsenvaltioille toimivalta päättää olla vahvistamatta hallinnollisia seuraamuksia koskevia sääntöjä, jos rikkomisiin jo sovelletaan niiden kansallisen lainsäädännön nojalla rikosoikeudellisia seuraamuksia viimeistään 3 päivänä heinäkuuta 2016. Tällaisessa tapauksessa niiden on annettava asianomaiset rikoslainsäädäntönsä tiedoksi komissiolle ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle.<sup>23</sup>

49. Direktiivissä 2014/57, toisin kuin asetuksessa N:o 596/2014, viitataan nimenomaisesti *ne bis in idem* -periaatteeseen sen edellä siteeratuissa johdanto-osan 23 ja 27 perustelukappaleessa.<sup>24</sup> Siinä varoitetaan ehdottomasti siitä, että rikosoikeudellisten seuraamusten määrääminen (nimenomaan direktiivin mukaisesti) ja hallinnollisten seuraamusten määrääminen (asetuksen N:o 596/2014 mukaisesti) eivät ”johda *ne bis in idem* -periaatteen loukkaamiseen”.

50. On kuitenkin varmaa, että näistä nimenomaisista viittauksista huolimatta direktiivissä 2014/57 ei vahvisteta mitään erityistä mekanismia sen estämiseksi, että rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten päällekkäisyydellä loukataan *ne bis in idem* -periaatetta. Nimenomaan jäsenvaltioiden on pannaan tämän direktiivin täytäntöön kansallisissa oikeussäännöissään taattava, että samoista teoista ei määrätä seuraamusta kahteen kertaan.

51. Joka tapauksessa silloin, jos säilytetään kaksijakoinen järjestelmä eli hallinnollinen ja rikosoikeudellinen reitti määrättäessä seuraamuksia markkinoiden väärinkäyttöä merkitsevista menettelytavoista, on välttämätöntä, että kansallisissa lainsäädännöissä säädetään riittävistä prosessuaalisista keinoista, jotta estetään päällekkäiset menettelyt ja varmistetaan, että henkilöä vastaan nostetaan syyte ja määrätään seuraamus samoista teoista vain yhden kerran.<sup>25</sup>

***B. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: perusoikeuskirjan 50 artiklan ne bis in idem -periaatteen soveltaminen markkinoiden väärinkäytön perusteella vireille pantavien rikosoikeudenkäyntien ja hallinnollisten menettelyjen päällekkäisyyteen***

52. Olen esittänyt asiassa Menci antamassani ratkaisuehdotuksessa laajasti näkemyksiäni, jotka koskevat

- perusoikeuskirjan 50 artiklan soveltamista veroseuraamusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyteen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja erityisesti 26.2.2013 annetun tuomion Åkerberg Fransson<sup>26</sup> ja muiden aikaisempien tuomioiden<sup>27</sup> valossa
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka liittyy *ne bis in idem* -periaatteeseen, sekä siltä osin kuin kyseessä ovat samat teot että siltä osin kuin seuraamuksen määräämisestä on pantu vireille kaksi menettelyä<sup>28</sup>

23 Jos valtio ei sovelle asetuksen hallinnollista seuraamusjärjestelmää ja määrää markkinoiden väärinkäytöstä vain rikosoikeudellisia seuraamuksia, ei tietenkään tule esiin (tämän kaltaisia) tapauksia, joissa pannaan vireille sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia menettelyjä, joten perusoikeuskirjan 50 artiklan mukaista oikeutta kunnioitetaan.

24 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohta.

25 Kansalliset oikeusjärjestelmät, joissa tästä säädetään, ovat moninaisia samoin kuin lainsäädännön muutokset, joilla niiden vanhoja oikeussääntöjä on mukautettu. Esimerkiksi Ranskan laissa (Loi n° 2016-819 du 21 juin 2016 réformant le système de répression des abus de marché (JORF n° 0144, 22.6.2016)) säilytetään hallinnollinen reitti ja rikosoikeudellinen reitti, joiden mukaan määrätään seuraamuksia markkinoiden väärinkäytöstä, mutta vahvistetaan prosessuaalinen mekanismi, jotta vältettäisiin oikeudenkäyntien päällekkäisyys. Tätä tarkoitusta varten säädettiin ”prosessuaalisesta yhteydenpidosta” Autorité des marchés financiersin (rahoitusmarkkinaviranomainen) ja Parquet national financierin (rahoitusalan syyttäjä), millä vältetään kahden oikeudenkäynnin vireillepano samoista teoista. Ks. tästä selvitys Conac, P.-H., ”La loi du 21 juillet 2016 réformant le système de répression des abus de marché”, *Bull. Joly Bourse*, nrot 7 ja 8, heinäkuu 2016, s. 323 ja de Vreulx, Q., ”La consécration du principe *ne bis in idem* par la loi du 21 juin 2016 portant réforme du système de répression des abus de marché”, *Revue internationale des services financiers/International Journal for Financial Services*, 2015, nro 1, s. 36.

26 Asia C-617/10, EU:C:2013:105.

27 Asiassa Menci annetun ratkaisuehdotuksen 27–34 kohta.

28 Sama ratkaisuehdotus, 35–56 kohta.

- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 15.11.2016 antaman tuomion A ja B v. Norja<sup>29</sup> vaikutuksia unionin oikeuteen<sup>30</sup>
- mahdollisuutta tutkia perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukainen reitti, jolla rajoitetaan oikeutta siihen, että asianomaista ei syytetä eikä rangaista kahdesti samasta rikoksesta.<sup>31</sup>

53. Nämä samat näkemykset ovat mielestäni sovellettavissa soveltuvin osin tulkittaessa perusoikeuskirjan 50 artiklassa annettavan suojan ulottuvuutta, kun kyseessä on rikosoikeudellisten ja hallinnollisten menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyys saman markkinoiden väärinkäyttöksi luokiteltavan teon osalta. Sovellan siis niitä.

54. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään, sallitaanko perusoikeuskirjan 50 artiklassa hallinnollinen menettely seuraamuksen määräämiseksi markkinoiden väärinkäyttöä koskevasta lainvastaisesta menettelytavasta tekijälle, jolle on jo annettu samasta menettelytavasta lopullinen rikostuomio.

55. Perusoikeuskirjan 50 artiklalla suojellun *ne bis in idem* -periaatteen soveltaminen edellyttää neljän edellytyksen täyttymistä: 1) henkilö, joka pannaan syytteeseen tai jota rangaistaan rikoksesta, on sama, 2) teko, josta seuraamuksia määrätään, on sama (*idem*), 3) seuraamuksen määräämistä koskevia menettelyjä on kaksi (*bis*) ja 4) jompikumpi päätöksistä on lopullinen.

56. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole epävarma siitä, onko henkilö, joka on pantu syytteeseen, sama, eikä siitä, onko rikostuomio lopullinen. Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien tietojen ja asianosaisten esittämien muiden tietojen mukaan Ricuccia vastaan pantiin vireille kaksi menettelyä ja hänelle määrättiin kaksi seuraamusta eli rikosoikeudellinen ja hallinnollinen. Kuten jo esitin, vankeusrangaistuksesta<sup>32</sup> määräsi Tribunale di Roma 10.12.2008 antamallaan tuomiolla, joka tuli lopulliseksi 11.9.2009. Consob määräsi hänelle hallinnollisen seuraamuksen (10 200 000 euron sakko, joka alennettiin myöhemmin puoleen), ja Corte suprema di cassazione on vireillä valitus, jonka käsittelyn yhteydessä ennakkoratkaisukysymys on tullut esiin.

57. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilykset keskittyvät siten *ne bis in idem* -periaatteen kahteen muuhun osatekijään, joita ovat se, että teot ovat samat (*idem*), ja menettelyjen päällekkäisyys (*bis*).

### 1. Samat teot (*idem*)

58. Kuten selitin asiassa Menci antamassani ratkaisuehdotuksessa,<sup>33</sup> unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, erityisesti Schengenin yleissopimuksen 54 artiklaa koskeva oikeuskäytäntö ja myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuskäytäntö tuomion Zolotukhin v. Venäjä<sup>34</sup> jälkeen ovat samansuuntaisia, kun niissä arvioidaan, että kaksinkertaisen seuraamuksen kieltämisellä viitataan samoihin asiallisiin tosiseikkoihin (*idem factum*), jotka ymmärretään sellaisten konkreettisten olosuhteiden kokonaisuudeksi, jotka liittyvät erottamattomasti toisiinsa, riippumatta niiden oikeudellisesta luonnehdinnasta tai suojeltavasta oikeudellisesta intressistä (*idem crimen*).

29 CE:ECHR:2016:1115JUD002413011.

30 Asiassa Menci annetun ratkaisuehdotuksen 57–77 kohta.

31 Saman ratkaisuehdotuksen 78–94 kohta.

32 Muistutettakoon, että vapaudenmenetys oli neljän vuoden ja kuuden kuukauden vankeusrangaistus (jota alennettiin kolmeen vuoteen valitun menettelyn perusteella ja joka kumottiin armahduksen perusteella) muiden edelleen voimassa olevien lisäseuraamusten ohella.

33 100–109 kohta.

34 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, tuomio 10.2.2009, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903.

59. Perusoikeuskirjan 50 artiklaa pitäisi mielestäni soveltaa unionin tuomioistuimessa samansuuntaisesti. Mielestäni ei ole tarpeen tarkastella tätä seikkaa perusteellisemmin,<sup>35</sup> koska tässä asiassa on vain vähän epävarmuutta siitä, että teot, joista Ricuccille määrätään seuraamus kahdesti, ovat samat. Yksikään huomautuksia esittäneistä osapuolista ei kyseenalaista tätä, ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa näin välipäätöksessään, jossa se viittaa nimenomaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen tuomioihin Zolotukhin v. Venäjä<sup>36</sup> ja Grande Stevens ym. v. Italia.<sup>37</sup>

60. Lisäksi, kuten komissio esittää kirjallisissa huomautuksissaan, idem crimen -perusteen soveltaminen idem factum -perusteen sijasta johtaisi tässä asiassa samaan lopputulokseen, koska TUF:n 187 ter ja 185 §:llä suojeltu oikeudellinen intressi on tietääkseni rahoitusmarkkinoiden luotettavuus.

## 2. Kaksi menettelyä, joissa on määrätty seuraamuksia (bis)

61. Perusoikeuskirjan 50 artiklaa rikottaisiin, jos lopullisen rikosoikeudellisen tuomion lisäksi samaa henkilöä vastaan pantaisiin vireille seuraamusten määräämistä koskeva menettely (kuten Consobin suorittamat menettelyt), jonka päätteeksi voidaan määrätä sellaisia seuraamuksia, jotka ovat todellisuudessa varsinaisia *rangaistuksia*, vaikka ne esitetään muodollisesti hallinnollisina seuraamuksina.

62. Kuten olen todennut asiassa Menci antamassani ratkaisuehdotuksessa,<sup>38</sup> unionin tuomioistuin on käyttänyt perusoikeuskirjan 50 artiklan yhteydessä ns. *Engel-perusteita* parametreina määrittäessään, milloin lähtökohtaisesti hallinnollinen menettely tai seuraamus on luonteeltaan rikosoikeudellinen.<sup>39</sup>

63. *Ensimmäisellä Engel-perusteella* (rikkomisen oikeudellinen luonnehdinta kansallisessa oikeudessa) ei ole juurikaan merkitystä tässä tapauksessa, sillä Italian oikeudessa luokitellaan Consobin menettelyt ja seuraamukset hallinnollisiksi. Tämä ei saa kuitenkaan estää sen myöhempää tarkastelua muiden kahden perusteen valossa.<sup>40</sup>

64. *Toinen Engel-peruste* liittyy rikkomisen oikeudelliseen luonteeseen. Nimellisesti hallinnollinen rikkominen on todellisuudessa rikosoikeudellinen, kun tietyt seikat (muun muassa se, että hänen seuraamuksensa tarkoitus on repressiivinen ja preventiivinen eikä se koske vain omaisuusvahinkojen korvaamista, ja sillä suojellaan oikeushyviä, joiden suojelu taataan normaalisti rikosoikeudellisilla oikeussäännöillä), joihin viittasin asiassa Menci antamassani ratkaisuehdotuksessa, toteutuvat.<sup>41</sup>

65. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että kun otetaan huomioon rikkomisen luonne, hallinnolliset rikkomukset, joista Consob määrää seuraamuksien, ovat asiallisesti rikosoikeudellisia *toisen Engel-perusteen* mukaisesti, ja yhdyn tähän. Niillä suojellut oikeushyvät (TUF:n 187 ter §) ovat samat kuin ne, joita suojellaan vastaavilla rikosoikeudellisilla säännöksillä (TUF:n 185 §). Molemmilla pyritään suojelemaan rahoitusmarkkinoiden luotettavuutta ja suuren yleisön luottamusta liiketoimien

35 Teoriassa voitaisiin pohtia, rajoitetaanko hyväksyttäessä perusteeksi se, että suojeltu oikeudellinen intressi on sama, perusteettomasti perusoikeuskirjan 50 artiklan soveltamisalaa, koska sillä annetaan vähäisempää suojaa kuin seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklalla, mikä olisi ristiriidassa kyseisen perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaisen toimeksiannon kanssa. Rajoitus olisi olemassa sekä tapauksissa, joissa sovelletaan 50 artiklaa yhdessä valtiossa, että rajatylittävissä tapauksissa, joihin komissio viittasi istunnossa. Toistan, että joka tapauksessa tässä yhteydessä ei ole syytä käsitellä perusteellisemmin tätä ongelmaa, joka ei ole ennakkoratkaisupyynnön kohteena.

36 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.2.2009, CE:ECHR:2009:0210JUD001493903.

37 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.3.2014 (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, §§ 219–228). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi siinä markkinoiden väärinkäytöstä kahteen kertaan määrätystä (hallinnollisesta ja rikosoikeudellisesta) seuraamuksesta TUF:n 187 ter ja 185 §:n mukaisesti ja samankaltaisessa tilanteessa kuin tässä asiassa, että tosiseikat olivat samat.

38 31 kohta.

39 Tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 35 kohta) ja tuomio 5.6.2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, 37 kohta).

40 Asiassa Menci annetun ratkaisuehdotuksen 46 ja 111 kohta.

41 Saman ratkaisuehdotuksen 47 ja 112–115 kohta.

turvallisuuteen. Sillä, että Consobille on annettu valtuudet määrätä seuraamuksia tällaisista rikkomisista, on sekä preventiivinen tavoite (saada mahdolliset rikkojat luopumaan markkinoiden väärinkäyttöä koskevista lainvastaisista menettelytavoista) että repressiivinen tavoite (määrätä seuraamuksia niille, jotka ovat syyllistyneet tällaisin tekoihin, ja estää niiden toistuminen).<sup>42</sup>

66. *Kolmas Engel-peruste* liittyy seuraamuksen luonteeseen ja ankaruuteen, joita voidaan arvioida niin ikään asiassa Menci antamassani ratkaisuehdotuksessa mainitsemiä perusteiden mukaan.<sup>43</sup> Kun otetaan huomioon niiden seuraamusten moninaisuus, joita Consob voi määrätä, ja erityisesti niiden sakkojen huomattava määrä, joita se voi määrätä (tässä tapauksessa 10 200 000 euroa), ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien myöntää, että kyseessä ovat seuraamukset, jotka ovat luonteeltaan selvästi rikosoikeudellisia.

67. Seuraamusten ankaruutta on arvioitava, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuinkin esittää, sen seuraamuksen mukaan, joka asianomaiselle henkilölle voidaan a priori määrätä, eikä sen seuraamuksen mukaan, joka lopulta määrätään tai pannaan täytäntöön: rangaistuksen mahdollisella myöhemmällä alentamisella tai sen täytäntöönpanematta jättämisellä armahduksen vuoksi (kuten tapahtui nyt käsiteltävässä asiassa) ei ole merkitystä.<sup>44</sup>

68. *Engel-perusteiden* soveltaminen pääasian kohteena olevaan riitaan kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, jolla on parhaat edellytykset arvioida, onko hallinnollinen seuraamus, joka on sen käsiteltävänä, tosiasiallisesti rikosoikeudellinen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa tässä tapauksessa, että Consobin Ricucille määräämä hallinnollinen seuraamus on luonteeltaan rikosoikeudellinen.

69. Tämän lähtökohdan perusteella johdonmukaisin päätelmä on, että markkinoiden väärinkäyttöä koskevassa Italian oikeussäännössä sallitaan kaksinkertaisen seuraamuksen eli hallinnollisen (mutta asiallisesti rikosoikeudellisen) ja rikosoikeudellisen seuraamuksen määrääminen samasta lainvastaisesta teosta, ilman että siinä vahvistettaisiin selkeä prosessuaalinen mekanismi, jotta vältettäisiin syytteen nostaminen kahteen kertaan tekijää vastaan ja seuraamuksen määrääminen hänelle kahteen kertaan. Tällä tavoin siinä loukataan perusoikeuskirjan 50 artiklassa suojeltua oikeutta ne bis in idem -periaatteeseen.

70. Tätä päätelmää vastaan on esitetty kaksi vastaväitettä. Ensimmäisessä korostetaan, että seuraamuksen määräämistä koskevan hallinnollisen menettelyn ja rikosoikeudellisen menettelyn välillä on riittävän läheinen asiallinen ja ajallinen yhteys Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa A ja B v. Norja<sup>45</sup> tarkoitetulla tavalla, mistä syystä ne ovat perusoikeuskirjan 50 artiklan kanssa yhteensopivia.

42 Samansuuntaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.3.2014, Grande Stevens ym. v. Italia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 96).

43 48 ja 119 kohta.

44 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.3.2014, Grande Stevens ym. v. Italia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, §§ 97 ja 98).

45 CE:ECHR:2016:1115JUD002413011.

71. En yhdy tähän väitteeseen syistä, jotka olen selittänyt yksityiskohtaisemmin asiassa Menci antamassani ratkaisuehdotuksessa.<sup>46</sup> Toistan, että unionin tuomioistuimen ei pitäisi omaksua rajoittavaa tulkintaa oikeudesta perusoikeuskirjan 50 artiklan *ne bis in idem* -periaatteeseen vaan luopua noudattamasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön muutosta seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan osalta. Sen on sitä vastoin pidettävä yllä tämän oikeuden korkeampaa suojan tasoa niiden tuomioiden mukaisesti, jotka on tähän mennessä annettu perusoikeuskirjan 50 artiklan osalta.<sup>47</sup>

72. Toinen vastaväite on se, että hallinnollisen ja rikosoikeudellisen keinon yhdistelmä olisi perusteltavissa tarpeella varmistaa tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat seuraamukset vastauksena markkinoiden väärinkäyttöä merkitseviin menettelytapoihin. Tätä edellyttäisiin direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohdassa. Italian, Saksan ja Puolan hallitukset samoin kuin Consob ovat puolustaneet suullisissa huomautuksissaan sitä, että nämä seuraamusten ominaisuudet antavat mahdollisuuden rajoittaa perusoikeuskirjan 50 artiklan soveltamisalaa, jolloin kaksinkertainen rikosoikeudellisen ja hallinnollisen seuraamuksen sisältävällä rangaistuksella estettäisiin tehokkaammin markkinoiden väärinkäyttöä merkitseviä menettelytapoja.

73. Katson komission tavoin, että seuraamusten tehokkuuden vaatimus ei merkitse perusoikeuskirjan 50 artiklan *ne bis in idem* -periaatetta koskevan oikeuden rajoittamista. Velvollisuus soveltaa tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia kuuluu yleisesti valtioille riippumatta siitä, omaksuvatko ne kaksijakoisen (rikosoikeudellisen ja hallinnollisen) järjestelmän vai yksinkertaisen (rikosoikeudellisen) järjestelmän määrätäkseen seuraamuksia markkinoiden väärinkäytöstä. Mikä valittu mekanismi onkaan, seuraamusjärjestelmän on oltava tehokas, ja siinä on joka tapauksessa noudatettava perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistettua oikeutta *ne bis in idem* -periaatteeseen.

74. Kuten olen esittänyt asiassa Menci antamassani ratkaisuehdotuksessa,<sup>48</sup> ainoastaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan horisontaalinen lauseke antaisi mahdollisuuden harkinta, voidaanko markkinoiden väärinkäytöstä määrättävien seuraamusten tehokkuutta pitää ”yleisen edun mukaisena tavoitteena”, joka voisi olla hyväksyttävä peruste perusoikeuskirjan 50 artiklasta tehtäville poikkeuksille.<sup>49</sup>

75. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen horisontaalisen lausekkeen mukaan *ne bis in idem* -periaatetta koskevaa oikeutta voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä sen keskeistä sisältöä kunnioittaen. Saman kohdan toisen virkkeen mukaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti *ne bis in idem* -periaatteen rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.<sup>50</sup>

76. Perusoikeuden rajoituksen oikeuttamisen neljästä välttämättömästä edellytyksestä ensimmäiseen ja viimeiseen ei liittyisi tässä tapauksessa erityisiä vaikeuksia. Kansallisessa laissa katettaisiin syytteen nostaminen kahdesti, ja tämä vastaisi unionin oikeudessakin tunnustettua yleisen edun tavoitetta (eli rahoitusmarkkinoiden luotettavuuden suojelua).

46 63–73 kohta.

47 Jos unionin tuomioistuin päättäisi tulkita perusoikeuskirjan 50 artiklaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion A ja B v. Norja mukaisesti, kansallisen tuomioistuimen pitäisi tutkia, onko Ricuccin asiassa rikosoikeudellisen menettelyn ja hallinnollista seuraamusta koskevan menettelyn välillä riittävän läheinen asiallinen ja ajallinen yhteys. Italian hallitus ja Consob esittivät istunnossa, että tällainen yhteys oli olemassa, mutta saatavilla olevien tietojen perusteella on epäiltävä ainakin ajallista yhteyttä.

48 78–93 kohta.

49 Ks. tuomio 27.5.2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, 55 kohta).

50 Saman tuomion 56 kohta.



77. Epäilen kuitenkin sitä, että tässä yhteydessä kunnioitettaisiin oikeuden olla tulematta syytetyksi tai rangaistuksi kahdesti samasta rikoksesta keskeistä sisältöä. Keskeinen seikka on joka tapauksessa se, että tähän mennessä tarkasteltu rajoitus on mielestäni tarpeeton perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan perusteella.

78. Se, että jäsenvaltioiden lainsäädännössä on tältä osin toisistaan poikkeavia ratkaisuja, osoittaa mielestäni jo sellaisenaan tämän rajoituksen tarpeettomuuden. Jos se olisi tosiasiallisesti välttämätön perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan perusteella, se olisi välttämätön kaikille eikä vain muutamille näistä jäsenvaltioista. On jäsenvaltioita, jotka ovat ottaneet käyttöön yhden reitin järjestelmiä seuraamusten määräämiseksi markkinoiden väärinkäytöstä, ja toisia, jotka ovat säilyttäneet kaksi reittiä mutta ottaneet käyttöön prosessuaalisia mekanismeja ("aiguillage" Ranskassa), jotka estävät seuraamusten päällekkäisyyden.<sup>51</sup>

79. Seuraamuksen varoittavuus riippuu sen ankaruudesta: epäilemättä vankeusrangaistukset (eli rangaistukset, joita määrätään rikoksista) ovat varoittavampia kuin rahamääräiset seuraamukset (jotka ovat ominaisia hallintojärjestelmälle). Järjestelmä, jossa yhdistetään rahamääräiset seuraamukset vähemmän vakaviin rikoksiin ilman päällekkäisyyttä ja varataan vankeusrangaistukset vakavimmille rikoksille, on näiden väärinkäytösten lisääntymisen estämistä koskevan tavoitteen mukainen.

80. Tehokkuuden kannalta en ymmärrä, miksi hallintoelinten toiminnan pitäisi välttämättä olla tehokkaampaa kuin lainkäyttöelinten silloin kun kyseessä ovat asiallisesti rikosoikeudelliset seuraamukset ja näin ollen seuraamukset, joita koskevat rikosoikeuteen liittyvät takeet. On jäsenvaltioiden tehtävänä ottaa käyttöön asianmukaiset (lainsäädännölliset, hallinnolliset ja tuomioistuimiin liittyvät) toimenpiteet markkinoiden väärinkäytön torjumiseksi tasapainottamalla niiden tehokkuus ja perusoikeuskirjalla suojeltujen oikeuksien kunnioittaminen keskenään.

81. Kun hallinnollinen seuraamus on asiallisesti rikosoikeudellinen, kaiken kaikkiaan sillä, että määrätään päällekkäin hallinnollinen ja rikosoikeudellinen seuraamus lainvastaisesta markkinoiden väärinkäytöstä ottamatta käyttöön prosessuaalista mekanismeja sen estämiseksi, ei taata perusoikeuskirjan 50 artiklassa suojellun *ne bis in idem* -periaatetta koskevan oikeuden kunnioittamista.

### **C. Toinen ennakkoratkaisukysymys**

82. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko perusoikeuskirjan 50 artikla sovellettavissa suoraan nyt käsiteltävän kaltaisissa asioissa ja annetaanko sillä kansalaisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava.”

83. Vastaus tähän kysymykseen on pääteltävissä helposti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Perusoikeuskirjan 50 artikla on selvä, täsmällinen ja ehdoton määräys, jolla annetaan jokaiselle suoraan oikeus siihen, että häntä ei panna syytteeseen eikä rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta. Yksityiset voivat siten vedota siihen suoraan kansallisissa tuomioistuimissa, jotka ovat velvollisia suojelemaan sitä.

84. Lisäksi perusoikeuskirjan 50 artikla on SEU 6 artiklan mukaisesti osa unionin primaarioikeutta, ja sitä sovelletaan näin ollen ensisijaisesti unionin johdetun oikeuden säännöksiin ja jäsenvaltioiden oikeussäätöihin nähden.

<sup>51</sup> Ks. laaja vertailevan oikeuden tutkimus, jonka useat kirjoittajat esittävät aikakauskirjassa *Revue internationale des services financiers/International Journal for Financial Services*, 2015, nro 1; samoin kuin Lecoq, A., "Principe *non bis in idem*: vers l'esquisse d'une standardisation de l'Una Via procédural: expériences belges et françaises", *Tijdschrift voor rechtspersoon en vennootschap/Revue pratique des sociétés* 2016, nro 6, s. 645–668; Club des juristes, *Poursuite et sanction des abus de marché: le droit français à l'épreuve des textes communautaires et des jurisprudences récentes* (CEDH, CJUE, Conseil constitutionnel, toukokuu 2015, [www.leclubdesjuristes.com/les-commissions/rapport-poursuite-et-sanction-des-abus-de-marche/](http://www.leclubdesjuristes.com/les-commissions/rapport-poursuite-et-sanction-des-abus-de-marche/)

85. Jos kansallinen lainsäädäntö ja perusoikeuskirjassa taatut oikeudet ovat ristiriidassa, kansallinen tuomioistuin, jonka tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa unionin oikeussääntöjä, on velvollinen varmistamaan näiden oikeussääntöjen täyden vaikutuksen. Sen on silloin tarvittaessa jätettävä omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä – myös myöhemmin annettuja – ilman, että sen on pyydettävä tai odotettava, että nämä säännökset ensin poistetaan lainsäädäntöiteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä.<sup>52</sup>

86. Unionin oikeuden luonteesta johtuvien vaatimusten kanssa ovat näet yhteensopimattomia kaikki sellaiset kansallisen oikeusjärjestyksen oikeussäännöt tai lainsäädännölliset, hallinnolliset taikka tuomioistuinten käytännöt, jotka heikentäisivät unionin oikeuden tehokkuutta estämällä sen, että unionin oikeuden soveltamiseen toimivaltainen tuomioistuin voi jo unionin oikeuden soveltamisajankohtana tehdä kaiken tarpeellisen sellaisten kansallisten säännösten syrjäyttämiseksi, jotka mahdollisesti estävät unionin normien täyden tehokkuuden.<sup>53</sup>

87. Jos oikeussäännöt ovat ristiriidassa perusoikeuskirjan 50 artiklassa suojatun *ne bis in idem* -periaatetta koskevan oikeuden kanssa, kansallisen tuomioistuimen tai toimivaltaisten hallintoviranomaisten olisi siis päätettävä vireillä olevat menettelyt ilman että siitä aiheutuisi kielteisiä seurauksia asianomaiselle, joka on jo pantu syytteeseen tai jolle on määrätty rangaistus jossain toisessa rikosoikeudenkäynnissä tai rikosoikeudellisen luonteisessa hallinnollisessa menettelyssä.

#### IV. Ratkaisuehdotus

88. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Corte suprema di cassazionen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

”Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla

- 1) on esteenä kahden päällekkäisen seuraamuksen eli hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämille samasta lainvastaisesta markkinoiden väärinkäytöstä, jos hallinnollinen seuraamus, joka hänelle kuuluu määrätä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, on asiallisesti luonteeltaan rikosoikeudellinen ja jos lainsäädännössä säädetään menettelyjen toistamisesta samaa henkilöä vastaan samoista teoista ottamatta käyttöön prosessuaalista mekanismia, jolla estettäisiin tämä päällekkäisyys
- 2) on määräys, johon yksityishenkilö voi vedota suoraan kansallisessa tuomioistuimessa, joka on velvollinen takaamaan *ne bis in idem* -periaatetta koskevan oikeuden täyden vaikutuksen jättämällä tarvittaessa omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä.”

<sup>52</sup> Tuomio 9.3.1978, Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, 21 ja 24 kohta), tuomio 19.11.2009, Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, 81 kohta), tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli (C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 43 kohta) ja tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 45 kohta).

<sup>53</sup> Tuomio 22.6.2010, Melki ja Abdeli (C-188/10 ja C-189/10, EU:C:2010:363, 44 kohta) ja tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 46 kohta).