



## Zbornik sudske prakse

**Predmet C-537/16**

**Garlsson Real Estate SA i dr.  
protiv  
Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Corte suprema di cassazione)

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2003/6/EZ – Manipuliranje tržištem – Sankcije – Nacionalno zakonodavstvo koje za iste radnje predviđa upravnu i kaznenu sankciju – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Članak 50. – Načelo *ne bis in idem* – Kaznena narav upravne sankcije – Postojanje istog kažnjivog djela – Članak 52. stavak 1. – Ograničenje načela *ne bis in idem* – Pretpostavke”

Sažetak – Presuda Suda (veliko vijeće) od 20. ožujka 2018.

1. *Temeljna prava – Povelja Europske unije o temeljnim pravima – Područje primjene – Provedba prava Unije – Nacionalni propis koji predviđa novčane upravne sankcije protiv osoba odgovornih za manipuliranje tržištem – Uključenost*

(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 50. i čl. 50. st. 1.; Direktiva 2003/6 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 5. i čl. 14. st. 1.)

2. *Temeljna prava – Europska konvencija o ljudskim pravima – Instrument koji formalno ne predstavlja dio pravnog poretka Unije*

(čl. 6. st. 3. UEU-a; Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 52. st. 3.)

3. *Temeljna prava – Načelo ne bis in idem – Uvjeti primjene – Kumuliranje progona i sankcija kaznene naravi – Kriteriji za ocjenu – Pravna kvalifikacija kažnjivog djela u nacionalnom pravu, priroda kažnjivog djela i stupanj težine zapriječene sankcije*

(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 50.)

4. *Temeljna prava – Načelo ne bis in idem – Uvjeti primjene – Postojanje istog kažnjivog djela – Kriterij za ocjenu – Jednakost materijalnih činjenica*

(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 50.)

5. *Temeljna prava – Načelo ne bis in idem – Ograničenje – Nacionalni propis koji predviđa kumuliranje upravne sankcije kaznene naravi i kaznene sankcije – Dopuštenost – Pretpostavke – Ograničenje koje mora odgovarati cilju u općem interesu – Cilj zaštite integriteta financijskih tržišta Unije i povjerenja javnosti u financijske instrumente – Uključenost*

(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 50. i čl. 52. st. 1.)

6. *Temeljna prava – Načelo ne bis in idem – Ograničenje – Nacionalni propis koji predviđa kumuliranje upravne sankcije kaznene naravi i kaznene sankcije – Dopuštenost – Pretpostavke – Poštovanje načela proporcionalnosti – Doseg*

*(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 49. st. 3., čl. 50. i čl. 52. st. 1.; Direktiva 2003/6 Europskog parlamenta i Vijeća, čl. 5. i čl. 14. st. 1.)*

7. *Temeljna prava – Načelo ne bis in idem – Ograničenje – Nacionalni propis koji omogućava vođenje postupka za izricanje upravne sankcije kaznene naravi protiv osobe kojoj je zbog manipuliranja tržištem već bila izrečena konačna, djelotvorna, proporcionalna i odvraćajuća osuđujuća kaznena odluka za iste radnje – Nedopuštenost*

*(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 50. i čl. 52. st. 1.)*

8. *Temeljna prava – Načelo ne bis in idem – Izravan učinak*

*(Povelja Europske unije o temeljnim pravima, čl. 50.)*

1. Uvodno valja podsjetiti da na temelju članka 14. stavka 1. u vezi s člankom 5. Direktive 2003/6, države članice određuju – što ne dovodi u pitanje njihovo pravo na izricanje kaznenih sankcija – učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće upravne mjere ili sankcije protiv osoba odgovornih za manipuliranje tržištem.

Prema navodima iz odluke kojom se upućuje zahtjev, članak 187.ter TUF-a donesen je u svrhu prenošenja tih odredbi Direktive 2003/6 u talijansko pravo. Dakle, predmetni upravni postupak i novčana upravna sankcija izrečena S. Ricucciju, predviđena navedenim člankom 187.ter, predstavljaju provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. U njima se stoga mora među ostalim poštovati temeljno pravo osobe da joj se dvaput ne sudi i ne izriče kazna u kaznenom postupku za isto kazneno djelo, zajamčeno člankom 50. te povelje.

(t. 22., 23.)

2. Vidjeti tekst odluke.

(t. 24.)

3. Kada je riječ o ocjeni kaznene naravi progona i sankcija poput onih iz glavnog postupka, valja podsjetiti da su prema sudskoj praksi Suda mjerodavna tri kriterija. Prvi kriterij je pravna kvalifikacija kažnjivog djela prema nacionalnom pravu, drugi je sama narav djela, a treći je stupanj težine kazne kojoj dotična osoba može biti izložena (vidjeti u tom smislu presude od 5. lipnja 2012., Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, t. 37., i od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 35.).

Međutim, primjena članka 50. Povelje nije ograničena samo na progon i sankcije koje nacionalno pravo kvalificira kao „kaznene”, nego obuhvaća – neovisno o samoj kvalifikaciji – i progon te sankcije za koje treba smatrati da imaju kaznenu narav na temelju druga dva kriterija iz navedene točke 28.

Kada je riječ o drugom kriteriju koji se tiče same naravi kažnjivog djela, on podrazumijeva provjeru ima li sporna sankcija, među ostalim, represivnu svrhu (vidjeti presudu od 5. lipnja 2012., Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, t. 39.). Iz toga slijedi da sankcija čija je svrha represivna ima kaznenu narav u smislu

članka 50. Povelje, a sama činjenica da usto ima i preventivnu svrhu ne može joj oduzeti svojstvo kaznene sankcije. Naprotiv, mjera kojom se samo popravljaju šteta prouzročena pojedinim kažnjivim djelom nije kaznene naravi.

(t. 28., 32., 33.)

4. Prema sudskoj praksi Suda, mjerodavni kriterij za ocjenjivanje postojanja istog kaznenog djela jest kriterij jednakosti materijalnih činjenica, shvaćen kao postojanje skupa međusobno neraskidivo povezanih konkretnih okolnosti koje su dovele do konačnog oslobađanja ili osuđivanja određene osobe (vidjeti po analogiji presude od 18. srpnja 2007., Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, t. 26. i navedenu sudsku praksu, i od 16. studenoga 2010., Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, t. 39. i 40.). Članak 50. Povelje zabranjuje dakle da se za iste radnje izrekne više sankcija kaznene naravi u različitim postupcima vođenima u tu svrhu.

Nadalje, pravna kvalifikacija radnji u nacionalnom pravu i zaštićeni pravni interes nisu relevantni za utvrđivanje postojanja istog kaznenog djela jer se opseg zaštite priznate u članku 50. Povelje ne smije razlikovati ovisno o pojedinoj državi članici.

(t. 37., 38.)

5. Kada je riječ o pitanju odgovara li ograničavanje načela *ne bis in idem* koje proizlazi iz nacionalnog propisa kao što je onaj iz glavnog postupka cilju u općem interesu, iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je cilj tog propisa zaštita integriteta financijskih tržišta Unije i povjerenja javnosti u financijske instrumente. Imajući u vidu važnost koju sudska praksa Suda u svrhu postizanja tog cilja pridaje suzbijanju kršenja zabrane manipuliranja tržištem (vidjeti u tom smislu presudu od 23. prosinca 2009., Spector Photo Group i Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, t. 37. i 42.), kumuliranje progona i sankcija kaznene naravi može biti opravdano ako se ti progoni i sankcije, radi postizanja takvog cilja, tiču komplementarnih ciljeva čiji su predmet eventualno različiti aspekti istog konkretnog protupravnog postupanja, a na sudu koji je uputio zahtjev je da to provjeri.

U tom smislu, kada je riječ o kažnjivim djelima vezanima uz manipuliranje tržištem, čini se opravdanim da država članica želi, s jedne strane, obeshrabriti i suzbiti svako namjerno ili nenamjerno kršenje zabrane manipuliranja tržištem izricanjem upravnih sankcija, po potrebi određenih u paušalnom iznosu, i, s druge strane, obeshrabriti i suzbiti ozbiljna kršenja te zabrane koja su posebno štetna za društvo i opravdavaju donošenje strožih kaznenih sankcija.

(t. 46., 47.)

6. Kada je riječ o pridržavanju načela proporcionalnosti, ono zahtijeva da kumuliranje progona i sankcija predviđeno nacionalnim propisom poput onog iz glavnog postupka ne prelazi granice onoga što je prikladno i nužno za postizanje legitimnih ciljeva kojima taj propis teži, s time da, ako postoji izbor između više prikladnih mjera, treba izabrati manje ograničavajuću, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići (vidjeti u tom smislu presude od 25. veljače 2010., Müller Fleisch, C-562/08, EU:C:2010:93, t. 43.; od 9. ožujka 2010., ERG i dr., C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 86., i od 19. listopada 2016., EL EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, t. 37. i 39. te navedenu sudsku praksu).

U tom smislu valja podsjetiti da, na temelju članka 14. stavka 1. u vezi s člankom 5. Direktive 2003/6, države članice imaju slobodu izbora sankcija primjenjivih protiv osoba odgovornih za manipuliranje tržištem (vidjeti u tom smislu presudu od 23. prosinca 2009., Spector Photo Group i Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, t. 71. i 72.). Budući da u tom području nije provedeno usklađivanje prava Unije, države članice imaju pravo predvidjeti bilo režim po kojem kršenja zabrane manipuliranja tržištem mogu biti predmet progona ili sankcija samo jednom bilo režim koji dopušta kumuliranje progona i sankcija. U tim okolnostima proporcionalnost nacionalnog propisa poput onog iz glavnog

postupka ne može se dovesti u sumnju samo zbog činjenice da je konkretna država članica odlučila predvidjeti mogućnost takvog kumuliranja, i to pod cijenu da se ta država članica ostavi bez te slobode izbora.

Što se tiče krajnje nužnosti, nacionalni propis poput onoga iz glavnog postupka mora prije svega predviđati jasna i precizna pravila koja poreznom obvezniku omogućuju da predvidi koje radnje i propuštanja mogu biti predmet takvog kumuliranja progona i sankcija.

Nadalje, nacionalni propis poput onog iz glavnog postupka mora osigurati da teret koji za konkretne osobe nastaje zbog takvog kumuliranja bude ograničen samo na ono što je krajnje nužno za postizanje cilja spomenutog u točki 46. ove presude.

Što se tiče, s jedne strane, kumuliranja postupaka kaznene naravi koji se, sudeći po informacijama iz spisa, vode neovisno, zahtjev na koji se podsjeća u prethodnoj točki podrazumijeva postojanje pravila za osiguravanje koordinacije kako bi se dodatni teret koji zbog takvog kumuliranja nastaje za dotične osobe sveo na ono što je krajnje nužno.

S druge strane, kumuliranje sankcija kaznene naravi moraju pratiti pravila kojima se osigurava da strogost svih izrečenih sankcija odgovara težini pojedinog kažnjivog djela, pri čemu taj zahtjev proizlazi ne samo iz članka 52. stavka 1. Povelje nego i iz načela proporcionalnosti kazni predviđenog njezinim člankom 49. stavkom 3. Ta pravila moraju predviđati obvezu nadležnih tijela da u slučaju izricanja druge sankcije osiguraju da strogost svih izrečenih sankcija ne nadilazi težinu utvrđenog kažnjivog djela.

(t. 48., 49., 51., 54.-56.)

7. Članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da mu se protiv nacionalni propis koji omogućava vođenje postupka izricanja novčane upravne sankcije kaznene naravi protiv osobe zbog protupravnih radnji koje imaju obilježja manipuliranja tržištem za koje je protiv nje već izrečena pravomoćna osuđujuća kaznena presuda, u mjeri u kojoj je tom osuđujućom presudom, imajući u vidu štetu koja se počinjenim kažnjivim djelom nanosi društvu, moguće kazniti to kažnjivo djelo na učinkovit, proporcionalan i odvraćajući način.

Taj zaključak ne dovodi u pitanje činjenica da pravomoćna kazna izrečena primjenom članka 185. TUF-a eventualno može naknadno biti ukinuta primjenom pomilovanja, što je, čini se, bio slučaj u predmetu iz glavnog postupka. Naime, iz članka 50. Povelje slijedi da zaštita koju pruža načelo *ne bis in idem* mora koristiti osobama koje su već oslobođene ili osuđene na temelju pravomoćne kaznene presude, uključujući stoga i one kojima je takvom presudom izrečena kaznena sankcija koja je naknadno ukinuta primjenom pomilovanja. Ta je činjenica dakle bez ikakve važnosti za ocjenjivanje krajnje nužnosti nacionalnog propisa poput onog iz glavnog postupka.

(t. 62., 63., t. 1. izreke)

8. Načelo *ne bis in idem* zajamčeno člankom 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima pojedincima daje pravo koje se izravno primjenjuje u okviru spora kao što je onaj iz glavnog postupka.

Sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, budući da za primjenu odredbi primarnog prava kojima se nameću jasne i bezuvjetne obveze nije potrebna nikakva naknadna intervencija nacionalnih tijela ili tijela Unije, one za pojedince izravno stvaraju prava (vidjeti u tom smislu presude od 1. srpnja 1969., Brachfeld i Chougol Diamond, 2/69 i 3/69, EU:C:1969:30, t. 22. i 23., i od 20. rujna 2001., Banks, C-390/98,

EU:C:2001:456, t. 91.). Međutim, uz pravo koje navedeni članak 50. daje pojedincima ne navodi se, prema samoj njegovoj formulaciji, nikakav uvjet, pa se stoga izravno primjenjuje u okviru spora kao što je onaj iz glavnog postupka.

(t. 65., 66., 68., t. 2. izreke)