



## Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

2. veljače 2021.\*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Usklađivanje zakonodavstava – Direktiva 2003/6/EZ – Članak 14. stavak 3. – Uredba (EU) br. 596/2014 – Članak 30. stavak 1. točka (b) – Zloupotreba tržišta – Administrativne sankcije kaznenopravne prirode – Nepostojanje suradnje s nadležnim tijelima – Članci 47. i 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na šutnju i privilegij od samooptuživanja”

U predmetu C-481/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija), odlukom od 6. ožujka 2019., koju je Sud zaprimio 21. lipnja 2019., u postupku

**DB**

protiv

**Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob),**

uz sudjelovanje:

**Presidente del Consiglio dei Ministri,**

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, R. Silva de Lapuerta, potpredsjednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešić, L. Bay Larsen, A. Kumin i N. Wahl, predsjednici vijeća, T. von Danwitz, M. Safjan (izvjestitelj), F. Biltgen, K. Jürimäe, I. Jarukaitis i N. Jääskinen, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. srpnja 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu DB, R. Ristuccia i A. Saitta, *avvocati*,
- za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija i P. G. Marronea, *avvocati dello Stato*,

\* Jezik postupka: talijanski

- za španjolsku vladu, A. Rubio González, potom L. Aguilera Ruiz, u svojstvu agenata,
  - za Europski parlament, L. Visaggio, C. Biz i L. Stefani, u svojstvu agenata,
  - za Vijeće Europske unije, M. Chavier, E. Rebasti, I. Gurov i E. Sitbon, u svojstvu agenata,
  - za Europsku komisiju, V. Di Bucci, P. Rossi, T. Scharf i P. J. O. Van Nuffel, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 27. listopada 2020.,  
donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 47. i 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i na tumačenje i valjanost članka 14. stavka 3. Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o trgovanju na temelju povlaštenih informacija i manipuliranju tržištem (zlorporabi tržišta) (SL 2003., L 96, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 3., str. 74.) te članka 30. stavka 1. točke (b) Uredbe (EU) br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlorporabi tržišta (Uredba o zlorporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6 i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ (SL 2014., L 173, str. 1. i ispravak SL 2016., L 287, str. 320.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe DB i Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (Državna komisija za trgovačka društva i burzu, Italija) u pogledu zakonitosti sankcija izrečenih osobi DB zbog prekršaja trgovanja na temelju povlaštenih informacija i nesudjelovanja u istrazi koju je proveo Consob.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

##### *Direktiva 2003/6*

- 3 Uvodne izjave 37., 38. i 44. Direktive 2003/6 glase kako slijedi:
  - „(37) Zajednički će minimalni skup učinkovitih alata i ovlasti nadležnih tijela svake države članice jamčiti učinkovitost nadzora. Sudionici na tržištu i svi gospodarski subjekti također trebaju na svojoj razini doprinijeti integritetu tržišta. [...]
  - (38) Kako bi se osigurala dostatna djelotvornost pravnog okvira Zajednice za sprečavanje zlorporabe tržišta, svako kršenje zabrana ili zahtjeva utvrđenih ovom Direktivom mora se odmah otkriti i sankcionirati. U tu svrhu sankcije trebaju dovoljno odvraćati i biti proporcionalne ozbiljnosti prekršaja i ostvarenim dobicima, te se trebaju dosljedno primjenjivati.
- [...]
- (44) Ova Direktiva poštuje temeljna prava i načela koja posebno priznaje [Povelja], a posebno njezin članak 11., te članak 10. Europske konvencije [za zaštitu] ljudski[h] prav[a i temeljnih sloboda]. [...]

4 Člankom 12. te direktive određuje se:

„1. Nadležno tijelo dobiva sve nadzorne i istražne ovlasti koje su potrebne za izvršavanje njegovih funkcija. [...]

2. Ne dovodeći u pitanje članak 6. stavak 7., ovlasti iz stavka 1. ovog članka izvršavaju se u skladu s nacionalnim zakonodavstvom i obuhvaćaju barem pravo:

(a) pristupa svakom dokumentu u bilo kojem obliku i dobivanja njegove preslike;

(b) traženja informacija od svake osobe, uključujući i one koje su uzastopno uključene u prijenos naloga ili koje obavljaju druge poslove pri izvršenju transakcija, kao i od njihovih nalogodavaca, i prema potrebi pozivanja i saslušanja te osobe;

[...]

3. Ovaj članak ne dovodi u pitanje nacionalne zakonske odredbe o poslovnoj tajni.”

5 U skladu s člankom 14. navedene direktive:

„1. Ne dovodeći u pitanje pravo država članica da izriču kaznene sankcije, države članice osiguravaju, u skladu sa svojim nacionalnim zakonom, mogućnost poduzimanja odgovarajućih upravnih mjera ili upravnih sankcija protiv odgovornih osoba kada se nisu poštovale odredbe donesene u provedbi ove Direktive. Države članice osiguravaju da su te mjere učinkovite, proporcionalne i odvrćajuće.

2. U skladu s postupkom utvrđenim člankom 17. stavkom 2., Komisija radi informiranja sastavlja popis upravnih mjera i sankcija iz stavka 1.

3. Države članice određuju sankcije koje se primjenjuju zbog nesudjelovanja u istrazi obuhvaćenoj člankom 12.

[...]”

*Uredba br. 596/2014*

6 Uvodne izjave 62., 63., 66. i 77. Uredbe br. 596/2014, koja je stavila izvan snage i zamijenila Direktivu 2003/6 s učinkom od 3. srpnja 2016., glase kako slijedi:

„(62) Skup učinkovitih alata i ovlasti i resursa nadležnih tijela svake države članice jamči učinkovitost nadzora. Sukladno s tim, ova Uredba posebno predviđa minimalni skup nadzornih i istražnih ovlasti koje bi trebalo povjeriti nadležnim tijelima država članica u skladu s nacionalnim pravom. [...]

(63) Sudionici na tržištu i svi gospodarski subjekti također bi trebali doprinijeti integritetu tržišta. [...]

[...]

(66) Iako ova Uredba utvrđuje minimalni skup ovlasti koje bi nadležna tijela trebala imati, te ovlasti trebaju se izvršavati unutar cjelovitog sustava nacionalnog prava koji jamči poštovanje temeljnih prava, uključujući pravo na privatnost. [...]

[...]

(77) Ovom se Uredbom poštuju temeljna prava i načela priznata u [Povelji]. Sukladno s tim, ovu Uredbu trebalo bi tumačiti i primjenjivati u skladu s tim pravima i načelima. [...]"

- 7 U skladu s člankom 14. te uredbe, naslovljenim „Zabrana trgovanja na temelju povlaštenih informacija i nezakonitog objavljivanja povlaštenih informacija“:

„Osoba ne smije:

- (a) trgovati ili pokušati trgovati na temelju povlaštenih informacija;
- (b) preporučiti drugoj osobi da trguje na temelju povlaštenih informacija ili je poticati na trgovanje na temelju povlaštenih informacija; ili
- (c) nezakonito objaviti povlaštene informacije.”

- 8 Članak 23. navedene uredbe, naslovljen „Ovlasti nadležnih tijela” u stavcima 2. i 3. predviđa:

„2. Kako bi ispunile svoje dužnosti u okviru ove Uredbe, nadležna tijela imaju, u skladu s nacionalnim pravom, barem sljedeće nadzorne i istražne ovlasti:

- (a) pristupiti svakom dokumentu i podacima u bilo kojem obliku te primiti ili uzeti preslike tog dokumenta i podataka;
- (b) zahtijevati ili zatražiti informacije od svake osobe, uključujući i onih osoba koje su uzastopno uključene u prijenos naloga ili obavljaju dotične operacije, kao i od njihovih nalogodavaca, i prema potrebi pozivati i ispitivati te osobe s ciljem dobivanja informacija;

[...]

3. Države članice osiguravaju postojanje odgovarajućih mjera kako bi nadležna tijela imala sve nadzorne i istražne ovlasti potrebne za ispunjavanje svojih dužnosti.

[...]”

- 9 Člankom 30. te uredbe, naslovljenim „Administrativne sankcije i druge administrativne mjere”, određeno je:

„1. Ne dovodeći u pitanje bilo koje kaznenopravne sankcije i ne dovodeći u pitanje nadzorne ovlasti nadležnih tijela iz članka 23., države članice daju ovlast nadležnim tijelima, u skladu s nacionalnim pravom, da poduzimaju odgovarajuće administrativne sankcije i druge administrativne mjere u vezi s barem sljedećim kršenjima:

- (a) kršenja članaka 14. i 15. [...] i
- (b) nesudjelovanje ili nepridržavanje pravila prilikom istrage, nadzora ili zahtjeva kako je navedeno u članku 23. stavku 2.

Države članice mogu odlučiti da neće utvrditi pravila o administrativnim sankcijama iz prvog podstavka kada kršenja iz točke (a) ili (b) tog podstavka već podliježu kaznenopravnim sankcijama prema njihovom nacionalnom pravu do 3. srpnja 2016. Kada tako odluče, države članice detaljno obavješćuju Komisiju i [Europsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA)] o odgovarajućim dijelovima svojeg kaznenopravnog zakonodavstva.

[...]

2. Države članice, u skladu s nacionalnim pravom, osiguravaju da nadležna tijela imaju ovlast izricanja barem sljedećih administrativnih sankcija i poduzimanja barem sljedećih administrativnih mjera u slučaju kršenja iz stavka 1. prvog podstavka točke (a):

- (a) nalog kojim se zahtijeva da osoba odgovorna za kršenje prekine takvo postupanje i da takvo postupanje ne ponavlja;
- (b) povrat ostvarene dobiti ili izbjegnutog gubitka zbog kršenja, u mjeri u kojoj ih je moguće utvrditi;
- (c) javno upozorenje u kojem se navodi osoba odgovorna za kršenje i narav kršenja;
- (d) povlačenje ili suspenzija odobrenja za rad investicijskom društvu;
- (e) privremenu zabranu osobi koja obavlja rukovoditeljske dužnosti u investicijskom društvu ili drugoj fizičkoj osobi koju se smatra odgovornom za kršenje da obnaša rukovoditeljske funkcije u investicijskim društvima;
- (f) u slučaju ponovljenog kršenja članka 14. ili 15., privremenu zabranu osobi koja obavlja rukovoditeljske dužnosti u investicijskom društvu ili drugoj fizičkoj osobi koju se smatra odgovornom za kršenje da obnaša rukovoditeljske funkcije u investicijskim društvima;
- (g) privremenu zabranu osobi koja obavlja rukovoditeljske dužnosti u investicijskom društvu ili drugoj fizičkoj osobi koju se smatra odgovornom za kršenje da trguje za vlastiti račun;
- (h) najviše administrativne novčane sankcije u iznosu barem tri puta većem od iznosa ostvarene dobiti ili izbjegnutog gubitka zahvaljujući kršenju, kada ih je moguće utvrditi;
- (i) u odnosu na fizičku osobu, najviše administrativne novčane sankcije u iznosu od najmanje:
  - i. za kršenja članaka 14. ili 15., 5 000 000 [eura] ili, u državama članicama čija valuta nije euro, odgovarajuću vrijednost u nacionalnoj valuti 2. srpnja 2014.; [...]

[...]

Upućivanja na nadležno tijelo u ovom stavku ne dovode u pitanje sposobnost nadležnog tijela da obavlja svoje zadaće na bilo koji način naveden u članku 23. stavku 1.

[...]

3. Države članice mogu dodijeliti tim nadležnim tijelima ovlasti pored onih iz stavka 2. i mogu predvidjeti više razine sankcija od onih koje su utvrđene u tom stavku.”

### ***Talijansko pravo***

- <sup>10</sup> Talijanska Republika prenijela je Direktivu 2003/6 člankom 9. Legge n. 62 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2004 (Zakon br. 62 o odredbama donesenima radi ispunjavanja obveza koje proizlaze iz pripadnosti Italije Europskim zajednicama, Zakon Zajednice iz 2004.) od 18. travnja 2005. (redovni dodatak GURI-ju br. 76 od 27. travnja 2005.). Tim su člankom u Decreto legislativo n. 58 – Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (Zakonodavna uredba br. 58. koja sadržava pročišćeni tekst odredbi u području financijskog posredovanja u skladu s člancima 8. i 21. Zakona od 6. veljače 1996., br. 52) od 24. veljače 1998. (u daljnjem tekstu: Pročišćeni tekst) unesene brojne odredbe, među kojima

članak 187.bis tog Pročišćenog teksta, koji se odnosi na upravni prekršaj trgovanja na temelju povlaštenih informacija, i članak 187.quindecies navedenog Pročišćenog teksta, koji se odnosi na sankcije koje se primjenjuju u slučaju nesudjelovanja u istrazi koju je proveo Consob.

11 Članak 187.bis Pročišćenog teksta, u verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku, bio je naslovljen „Trgovanje na temelju povlaštenih informacija” i glasilo je kako slijedi:

„1. Ne dovodeći u pitanje kaznenopravne sankcije kada počinjena radnja ima obilježje kaznenog djela, svaka osoba koja posjeduje povlaštene informacije na temelju svojeg članstva u upravnim, rukovoditeljskim ili nadzornim tijelima izdavatelja, na temelju svojeg udjela u kapitalu izdavatelja ili obavljanja posla, zanimanja ili dužnosti, uključujući javne, ili obnašanja funkcije, kaznit će se administrativnom novčanom sankcijom u iznosu od dvadeset tisuća eura do tri milijuna eura ako:

- (a) upotrijebi navedene informacije pri stjecanju ili prodaji financijskih instrumenata ili izvršavanju drugih transakcija povezanih s njima, za vlastiti račun ili za račun treće osobe, izravno ili neizravno;
- (b) objavi informaciju drugim osobama izvan redovnog tijeka obavljanja svojega posla, zanimanja, dužnosti ili funkcije;
- (c) preporuči drugim osobama da na temelju takve informacije izvrše neku od transakcija navedenih u točki (a) ili ih navede na to.

2. Sankcija iz stavka 1. izreći će se i svim osobama koje posjeduju povlaštene informacije te s ciljem pripreme ili izvršenja kažnjivih radnji postupe na jedan od načina navedenih u stavku 1.

3. Za potrebe ovog članka „financijski instrumenti” su i financijski instrumenti iz članka 1. stavka 2. čija vrijednost ovisi o financijskom instrumentu iz članka 180. stavka 1. točke (a).

4. Sankcija predviđena stavkom 1. izreći će se i svim osobama koje posjeduju povlaštene informacije i znaju ili bi uz uobičajenu pažnju mogle znati da je informacija koju posjeduju povlaštena informacija te koje postupe na jedan od načina opisanih u navedenom stavku.

5. Administrativne novčane sankcije predviđene u stavcima 1., 2. i 4. uvećat će se do tri puta ili do većeg iznosa od deseterostruke vrijednosti predmeta ili imovinske koristi stečenih počinjenjem prekršaja ako, s obzirom na svojstvo njegova počinitelja ili vrijednost predmeta ili imovinske koristi stečenih na temelju tog prekršaja, sankcije nisu dostatne čak ni da se primijeni maksimalan iznos.

6. Kad je riječ o slučajevima predviđenima ovim člankom pokušaj je izjednačen s izvršenjem radnje.”

12 U verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica u glavnom postupku članak 187.quindecies Pročišćenog teksta bio je naslovljen „Zaštita Consobove djelatnosti nadzora” i njime se određivalo:

„1. Osim u slučajevima predviđenima člankom 2638. Codicea civile (Građanski zakonik), onaj tko u roku ne postupi u skladu sa Consobovim zahtjevima ili uzrokuje kašnjenje u izvršavanju njegovih funkcija kaznit će se administrativnom novčanom sankcijom od deset tisuća eura do dvjesto tisuća eura.”

13 Taj članak 187.quindecies izmijenjen je Decretom legislativo n. 129 del 2017 (Zakonodavna uredba br. 129 iz 2017.). U verziji koja je trenutačno na snazi, navedeni članak 187.quindecies, naslovljen „Zaštita djelatnosti nadzora Banche d’Italia [Banka Italije] i Consoba”, glasi kako slijedi:

„1. Osim u slučajevima predviđenima člankom 2638. Građanskog zakonika, onaj tko u roku ne postupi u skladu sa zahtjevima Banke Italije i Consoba ili ne surađuje s navedenim tijelima za potrebe provođenja njihovih funkcija nadzora ili uzrokuje kašnjenja u izvršavanju tih funkcija kaznit će se u skladu s ovim člankom.”

1.bis. Ako je povredu počinila fizička osoba, kaznit će se administrativnom novčanom sankcijom u rasponu od deset tisuća eura do pet milijuna eura.

[...]”

### Glavni postupak i prethodna pitanja

14 Consob je odlukom od 2. svibnja 2012., na temelju članka 187.bis Pročišćenog teksta, osobi DB izrekao dvije novčane kazne u iznosu 200 000 eura odnosno 100 000 eura za upravni prekršaj trgovanja na temelju povlaštenih informacija koji je počinjen između 19. veljače i 26. veljače 2009., a sastojao se od dva dijela, odnosno od trgovanja na temelju povlaštenih informacija i nezakonitog objavljivanja povlaštenih informacija.

15 Consob joj je izrekao i novčanu sankciju u iznosu od 50 000 eura za upravni prekršaj iz članka 187.quindecies Pročišćenog teksta zbog toga što je ta osoba, nakon što je nekoliko puta zatražila odgodu datuma saslušanja na koje je bila pozvana kao osoba koja ima saznanja o činjenicama, na tom saslušanju odbila odgovoriti na postavljena joj pitanja.

16 Usto, Consob joj je izrekao sankciju privremenog gubitka ugleda iz članka 187.quater stavka 1. Pročišćenog teksta u trajanju od 18 mjeseci i naložio je oduzimanje protuvrijednosti imovinske koristi ili sredstava upotrijebljenih za njezino stjecanje na temelju članka 187.sexies Pročišćenog teksta.

17 Osoba DB podnijela je žalbu protiv tih sankcija Corteu d’appello di Roma (Žalbeni sud u Rimu, Italija), koju je potonji odbio. Ona je podnijela kasacijsku žalbu protiv odluke tog suda Corteu suprema di cassazione (Vrhovni kasacijski sud, Italija). Taj je sud rješenjem od 16. veljače 2018. uputio Corteu costituzionale (Ustavni sud, Italija) dva pitanja o ocjeni ustavnosti, od kojih je samo prvo relevantno u kontekstu ovog zahtjeva za prethodnu odluku.

18 To se pitanje odnosi na članak 187.quindecies Pročišćenog teksta u mjeri u kojoj se tom odredbom sankcionira nepravodobno postupanje u skladu s Consobovim zahtjevima ili uzrokovanje kašnjenja u izvršavanju nadzornih funkcija tog tijela, uključujući u pogledu osobe kojoj Consob prilikom izvršavanja svojih funkcija pripisuje trgovanje na temelju povlaštenih informacija.

19 U svojoj odluci kojom upućuje prethodno pitanje Corte costituzionale (Ustavni sud) utvrđuje da je pitanje o ocjeni ustavnosti članka 187.quindecies Pročišćenog teksta postavljeno upućivanjem na više prava i načela, od kojih neka proizlaze iz nacionalnog prava, odnosno prava obrane i načela ravnopravnosti stranaka u postupku, koji su utvrđeni u talijanskom Ustavu, i druga priznata međunarodnim pravom i pravom Unije.

20 Taj sud smatra da pravo na šutnju i privilegij od samooptuživanja (u daljnjem tekstu: pravo na šutnju), koji se temelji na navedenim odredbama ustava, prava Unije i međunarodnog prava, ne može opravdati odbijanje dotične osobe da prisustvuje saslušanju koje je naložio Consob, ni njezino zakašnjenje da mu prisustvuje, pod uvjetom da je zajamčeno njezino pravo da ne odgovori na pitanja koja joj na njemu budu postavljena. Međutim, u predmetnom slučaju nije postojalo takvo jamstvo.

- 21 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, valja, s jedne strane, uzeti u obzir, rizik koji zbog obveze suradnje s nadležnim tijelom navodni počinitelj upravnog prekršaja zbog kojeg se može izreći sankcija kaznenopravne prirode može stvarno pripisati podnošenju kaznene prijave protiv njega. S tim u vezi, taj sud ističe da je u talijanskom pravu trgovanje na temelju povlaštenih informacija koje se pripisuje osobi DB istodobno upravni prekršaj i kazneno djelo i da se s njima povezani postupci mogu pokrenuti i voditi usporedno, u mjeri u kojoj je to spojivo s načelom *ne bis in idem* sadržanim u članku 50. Povelje (presuda od 20. ožujka 2018., *Garlsson Real Estate i dr.*, C-537/16, EU:C:2018:193, t. 42. do 63.).
- 22 S druge strane, sud koji je uputio zahtjev podsjeća na to da je, u skladu sa sudskom praksom Europskog suda za ljudska prava, pravo na šutnju, koje proizlazi iz članka 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), povrijeđeno kada su osobama koje ne odgovore na pitanja upravnih tijela u okviru postupaka za utvrđenje upravnih prekršaja kažnjivih sankcijama kaznenopravne prirode nacionalnim pravom propisane sankcije (ESLJP, 3. svibnja 2001., *J. B. protiv Švicarske*, CE:ECHR:2001:0503JUD003182796, t. 63. do 71.; 4. listopada 2005., *Shannon protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, CE:ECHR:2005:1004JUD000656303, t. 38 do 41. i od 5. travnja 2012., *Chambaz protiv Švicarske*, CE:ECHR:2012:0405JUD001166304, t. 50. do 58.).
- 23 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, budući da je članak 187.quindecies Pročišćenog teksta unesen u talijanski pravni poredak radi provedbe posebne obveze nametnute člankom 14. stavkom 3. Direktive 2003/6 i da se njime trenutno provodi članak 30. stavak 1. točke (b) Uredbe br. 596/2014, eventualna ocjena navedenog članka 187.quindecies neustavnim mogla bi dovesti do neusklađenosti s pravom Unije ako bi te odredbe sekundarnog prava Unije trebalo razumjeti kao da državama članicama nameću obvezu sankcioniranja šutnje osobe koju se sumnjiči za trgovanje na temelju povlaštenih informacija na saslušanju koje je organiziralo nadležno tijelo. Međutim, dopušteno je dvojiti o usklađenosti tih odredbi, tako protumačenih, s člancima 47. i 48. Povelje, za koje se čini da isto tako priznaju pravo na šutnju u istim granicama kao što su one koje proizlaze iz članka 6. EKLJP-a i talijanskog Ustava.
- 24 Sud koji je uputio zahtjev usto ističe da sudska praksa Suda, u skladu s kojom je osoba protiv koje se vodi istraga u okviru postupaka o povredi prava Unije u području tržišnog natjecanja obvezna odgovoriti na potpuno činjenična pitanja, ipak značajno ograničava doseg prava dotične osobe da svojim izjavama makar neizravno ne pridonese samooptuživanju.
- 25 Međutim, ta sudska praksa, koja je oblikovana u odnosu na pravne, a ne fizičke osobe te u velikoj mjeri prije donošenja Povelje, teško je spojiva s kaznenopravnom prirodom koju je Sud u presudi od 20. ožujka 2018., *Di Puma i Zecca* (C-596/16 i C-597/16, EU:C:2018:192), priznao administrativnim sankcijama koje talijanski pravni poredak predviđa u pogledu trgovanja na temelju povlaštenih informacija.
- 26 Budući da o tome nameću li članci 47. i 48. Povelje, s obzirom na sudske praksu Europskog suda za ljudska prava koja se odnosi na članak 6. EKLJP-a, poštovanje prava na šutnju u okviru upravnih postupaka nakon kojih mogu biti izrečene sankcije kaznenopravne prirode nije odlučivao Sud niti se o tome izjasnio zakonodavac Unije, sud koji je uputio zahtjev smatra nužnim da prije donošenja odluke o pitanju o ocjeni ustavnosti koje mu je postavljeno, pokrene postupak pred Sudom kako bi potonji protumačio i, po potrebi, ocijenio valjanost članka 14. stavka 3. Direktive 2003/6 i članka 30. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 596/2014 s obzirom na članke 47. i 48. Povelje.



27 U tim je okolnostima Corte costituzionale (Ustavni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 14. stavak 3. Direktive 2003/6, s obzirom na to da se on i dalje primjenjuje *ratione temporis*, i članak 30. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 596/2014, tumačiti na način da dopuštaju državama članicama da ne sankcioniraju one koji odbiju odgovoriti na pitanja nadležnog tijela iz kojih može proizaći njihova odgovornosti za protupravnu radnju koja je kažnjiva administrativnim sankcijama ‚kaznenopravne‘ prirode?
2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje, jesu li članak 14. stavak 3. Direktive 2003/6, s obzirom na to da se on i dalje primjenjuje *ratione temporis*, i članak 30. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 596/2014, u skladu s člancima 47. i 48. [Povelje], uključujući s obzirom na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava u vezi s člankom 6. EKLJP-a i s obzirom na ustavne tradicije koje su zajedničke državama članicama, u dijelu u kojem se tim člancima nalaže sankcioniranje onih koji odbiju odgovoriti na pitanja nadležnog tijela iz kojih može proizaći njihova odgovornosti za protupravnu radnju koja je kažnjiva administrativnim sankcijama ‚kaznenopravne‘ prirode?“

### Dopuštenost prethodnih pitanja

- 28 U svojim pisanim očitovanjima Vijeće Europske unije dvoji o relevantnosti, za potrebe donošenja odluke u glavnom postupku, Uredbe br. 596/2014 koja, s obzirom na dan njezina stupanja na snagu, nije primjenjiva na činjenice o kojima je riječ u glavnom postupku.
- 29 U skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, pitanja o tumačenju prava Unije koja uputi nacionalni sud unutar zakonodavnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati, uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu koji je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se dao koristan odgovor na upućena pitanja i razumjeli razlozi zbog kojih nacionalni sud smatra da su mu potrebni odgovori na ta pitanja za odlučivanje u sporu koji se pred njim vodi (vidjeti u tom smislu presude od 19. studenoga 2009., Filipiak, C-314/08, EU:C:2009:719, t. 40. do 42. i od 12. prosinca 2019., Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, t. 24.).
- 30 U predmetnom slučaju Corte costituzionale (Ustavni sud) smatra da mora ocijeniti ustavnost članka 187.quindecies Pročišćenog teksta ne samo u njegovoj verziji koja je bila na snazi u vrijeme nastanka činjenica o kojima je riječ u glavnom postupku, koji je prenio članak 14. stavak 3. Direktive 2003/6, nego i u njegovoj trenutno važećoj verziji, kojom se provodi članak 30. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 596/2014. S tim u vezi on ističe dosljednost i kontinuitet između odredbi Direktive 2003/6 i odredbi Uredbe br. 596/2014, koji opravdavaju sveobuhvatno ispitivanje analognih odredbi iz članka 14. stavka 3. te direktive i članka 30. stavka 1. točke (b) te uredbe.
- 31 Osim toga, kao što proizlazi iz spisa podnesenog Sudu, utvrđenje neustavnosti članka 187.quindecies Pročišćenog teksta također bi utjecalo na trenutno važeću verziju tog članka, kojim se provodi članak 30. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 596/2014.
- 32 U tim okolnostima nije očito da zatraženo tumačenje potonje odredbe nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku.
- 33 Slijedom toga, postavljena pitanja treba proglasiti dopuštenima.

## O prethodnim pitanjima

- 34 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 14. stavak 3. Direktive 2003/6 i članak 30. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 596/2014, u vezi s člancima 47. i 48. Povelje, tumačiti na način da oni omogućuju državama članicama da ne sankcioniraju fizičku osobu koja, u okviru istrage koju nadležno tijelo vodi protiv nje na temelju te direktive ili te uredbe, odbije tom tijelu dati odgovore iz kojih može proizići njezina odgovornost za prekršaj kažnjiv administrativnim sankcijama kaznenopravne prirode.
- 35 S tim u vezi najprije valja podsjetiti na to da se, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, njezine odredbe odnose na institucije Europske unije i na države članice kada provode pravo Unije.
- 36 Osim toga, iako se postavljena pitanja odnose na članke 47. i 48. Povelje, u kojima je osobito riječ o pravu svake osobe da se ispita njezin slučaj i pretpostavci nedužnosti, zahtjev za prethodnu odluku isto tako se odnosi na prava zajamčena člankom 6. EKLJP-a. Međutim, iako potonja, s obzirom na to da joj Unija nije pristupila, nije pravni instrument koji je formalno uključen u pravni poredak Unije, ipak valja podsjetiti na to da su, kako to potvrđuje članak 6. stavak 3. UEU-a, temeljna prava priznata EKLJP-om dio prava Unije kao opća načela. Osim toga, cilj je članka 52. stavka 3. Povelje, koji određuje da u njoj sadržana prava koja odgovaraju pravima zajamčenima EKLJP-om imaju isto značenje i doseg kao i ona dodijeljena navedenom konvencijom, osigurati potrebnu sukladnost između tih prava a da se pritom ne nanese šteta autonomiji prava Unije i Suda (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 2018., *Garlsson Real Estate i dr.*, C-537/16, EU:C:2018:193, t. 24. i 25.).
- 37 U skladu s Objašnjenjima koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.) članak 47. drugi stavak Povelje odgovara članku 6. stavku 1. EKLJP-a, a članak 48. Povelje „istovjetan” je članku 6. stavcima 2. i 3. EKLJP-a. U svojem tumačenju prava zajamčenih člankom 47. drugim stavkom i člankom 48. Povelje Sud stoga mora uzeti u obzir odgovarajuća prava zajamčena člankom 6. EKLJP-a, kako ga tumači Europski sud za ljudska prava, kao prag minimalne zaštite [vidjeti u tom smislu presude od 21. svibnja 2019., *Komisija/Mađarska (Prava plodouživanja na poljoprivrednim zemljištima)*, C-235/17, EU:C:2019:432, t. 72.; od 6. listopada 2020., *La Quadrature du Net i dr.*, C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, t. 124. i od 17. prosinca 2020., *Centraal Israëlitisch Consistorie van België i dr.*, C-336/19, EU:C:2020:1031, t. 56.].
- 38 S tim u vezi Europski sud za ljudska prava istaknuo je da, iako članak 6. EKLJP-a izričito ne spominje pravo na šutnju, on predstavlja opće priznati međunarodni standard koji je u srži pojma pošteno suđenje. Osiguravajući optuženiku zaštitu od prisile tijela, to pravo doprinosi izbjegavanju pravosudnih pogrešaka i jamstvu ciljeva koji se nastoje postići navedenim člankom 6. (vidjeti u tom smislu ESLJP, 8. veljače 1996., *John Murray protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, CE:ECHR:1996:0208JUD001873191, t. 45.).
- 39 Budući da je cilj prava na šutnju osigurati to da u kaznenom postupku optužba utemelji svoju argumentaciju a da pritom ne pribjegava dokazima koji su dobiveni prinudom ili prisilom protiv optuženikove volje (vidjeti u tom smislu ESLJP, 17. prosinca 1996., *Saunders protiv Ujedinjene Kraljevine*, CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, t. 68.), to je pravo povrijeđeno osobito u situaciji osumnjičenika koji, nakon što mu je zapriječeno sankcijama ako ne svjedoči, on ili svjedoči ili bude kažnjen jer je odbio svjedočiti (vidjeti u tom smislu ESLJP, 13. rujna 2016., *Ibrahim i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine*, CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, t. 267.).
- 40 Pravo na šutnju ne može se razumno ograničiti na priznanja protupravnih radnji ili navoda koji izravno optužuju ispitanika, nego obuhvaća i informacije o činjeničnim pitanjima koje kasnije mogu biti upotrijebljene u prilog optužbi i tako utjecati na osudu ili sankciju izrečenu toj osobi (vidjeti u tom

smislu ESLJP, 17. prosinca 1996., Saunders protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, t. 71. i 19. ožujka 2015., Corbet i drugi protiv Francuske, CE:ECHR:2015:0319JUD000749411, t. 34.).

- 41 Međutim, pravo na šutnju ne može opravdati svako nepostojanje suradnje s nadležnim tijelima poput odbijanja prisustvovanja saslušanju koje su ona organizirala ili odugovlačenja čiji je cilj odgoda njegova održanja.
- 42 Kad je riječ o tome pod kojim uvjetima treba poštovati navedeno pravo i u okviru postupaka o utvrđenju upravnih prekršaja, valja naglasiti da to pravo valja primjenjivati u kontekstu postupaka nakon kojih mogu biti izrečene administrativne sankcije kaznenopravne prirode. Tri su kriterija relevantna za ocjenu navedene prirode. Prvi kriterij je pravna kvalifikacija prekršaja u nacionalnom pravu, drugi je sama priroda prekršaja, a treći je stupanj težine sankcije koja se može izreći dotičnoj osobi (presuda od 20. ožujka 2018., Garlsson Real Estate i dr., C-537/16, EU:C:2018:193, t. 28.).
- 43 Iako je zadaća suda koji je uputio zahtjev da s obzirom na te kriterije ocijeni jesu li administrativne sankcije o kojima je riječ u glavnom postupku kaznenopravne prirode, taj sud ipak pravilno podsjeća na to da, u skladu sa sudskom praksom Suda, određene administrativne sankcije koje je izrekao Consob imaju represivnu svrhu i vrlo su stroge, tako da mogu biti kaznene prirode (vidjeti u tom smislu presude od 20. ožujka 2018., Di Puma i Zecca, C-596/16 i C-597/16, EU:C:2018:192, t. 38. i od 20. ožujka 2018., Garlsson Real Estate i dr., C-537/16, EU:C:2018:193, t. 34. i 35.). Europski sud za ljudska prava je, sa svoje strane, u biti došao do istog zaključka (ESLJP, 4. ožujka 2014., Grande Stevens i drugi protiv Italije, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, t. 101.).
- 44 Usto, čak i da u predmetnom slučaju sankcije koje je nadzorno tijelo o kojem je riječ u glavnom postupku izreklo osobi DB ne moraju biti kaznenopravne, nužnost poštovanja prava na šutnju u okviru istražnog postupka koji ono vodi mogla bi proizaći i iz okolnosti, koju je istaknuo sud koji je uputio zahtjev, da, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, dokazi pribavljeni u okviru tog postupka mogu biti upotrijebljeni u kaznenom postupku protiv te iste osobe radi dokazivanja počinjenja kaznenog djela.
- 45 S obzirom na razmatranja sadržana u točkama 35. do 44. ove presude, valja smatrati da je jedno od jamstava koja proizlaze iz članka 47. drugog stavka i članka 48. Povelje, i koja moraju poštovati kako institucije Unije tako i države članice kada provode pravo Unije, osobito i pravo na šutnju fizičke osobe „optuženika” u smislu drugonavedene odredbe. Tomu se pravu osobito protivi to da takva osoba bude sankcionirana zbog odbijanja da tijelu koje je nadležno na temelju Direktive 2003/6 ili Uredbe br. 596/2014 da odgovore iz kojih može proizići njezina odgovornost za prekršaj kažnjiv administrativnim sankcijama kaznenopravne prirode ili njezina kaznenopravna odgovornost.
- 46 Ta analiza nije dovedena u pitanje sudskom praksom Suda o pravilima Unije u području tržišnog natjecanja, iz koje u biti proizlazi da u okviru postupka za utvrđenje povrede tih pravila predmetni poduzetnik može biti prisiljen pružiti nužne informacije koje se odnose na činjenice o kojima može imati saznanja i po potrebi podnijeti pripadajuće dokumente koje posjeduje, čak i ako se na temelju njih može dokazati, osobito na njegovu štetu, postojanje protutržišnog ponašanja (vidjeti u tom smislu presude od 18. listopada 1989., Orkem/Komisija, 374/87, EU:C:1989:387, t. 34.; od 29. lipnja 2006., Komisija/SGL Carbon, C-301/04 P, EU:C:2006:432, t. 41. i od 25. siječnja 2007., Dalmine/Komisija, C-407/04 P, EU:C:2007:53, t. 34.).
- 47 Naime, s jedne strane, Sud je u tom kontekstu također presudio da se tom poduzetniku ne može nametnuti obveza davanja odgovora kojima bi morao priznati postojanje takve povrede (vidjeti u tom smislu presude od 18. listopada 1989., Orkem/Komisija, 374/87, EU:C:1989:387, t. 35. i od 29. lipnja 2006., Komisija/SGL Carbon, C-301/04 P, EU:C:2006:432, t. 42.).

- 48 S druge strane, kao što je naveo sam sud koji je uputio zahtjev, sudska praksa navedena u prethodnim dvjema točkama ove presude odnosi se na postupke nakon kojih mogu biti izrečene sankcije poduzetnicima i udruženjima poduzetnika. Ona se ne može analogijom primijeniti kad je riječ o utvrđenju dosega prava na šutnju fizičkih osoba protiv kojih se, poput osobe DB, vodi postupak zbog prekršaja trgovanja na temelju povlaštenih informacija.
- 49 Uzimajući u obzir dvojbe koje je sud koji je uputio zahtjev iznio u pogledu valjanosti, s obzirom na pravo na šutnju sadržano u članku 47. drugom stavku i članku 48. Povelje, članka 14. stavka 3. Direktive 2003/6 i članka 30. stavka 1. točke (b) Uredbe br. 596/2014, još valja provjeriti mogu li se odredbe sekundarnog prava Unije tumačiti u skladu s tim pravom na šutnju u mjeri u kojoj ne nameću sankcioniranje fizičke osobe zbog njezina odbijanja da tijelu nadležnom na temelju te direktive ili te uredbe da odgovore iz kojih bi mogla proizići njezina odgovornost za prekršaj kažnjiv administrativnim sankcijama kaznenopravne prirode ili njezina kaznenopravna odgovornost.
- 50 U tom pogledu najprije valja podsjetiti na to da se, prema općem načelu tumačenja, akt Unije mora tumačiti u najvećoj mogućoj mjeri tako da se ne dovede u pitanje njegova valjanost i u skladu s cjelokupnim primarnim pravom i osobito odredbama Povelje. Dakle, kada tekst sekundarnog prava Unije može imati više od jednog tumačenja, prednost valja dati tumačenju koje odredbu čini sukladnom s primarnim pravom, a ne tumačenju koje bi je učinilo neusklađenom s njime [presuda od 14. svibnja 2019., M i dr. (Opoziv statusa izbjeglice), C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, t. 77.]. Usto, kako uvodna izjava 44. Direktive 2003/6 tako i uvodna izjava 77. Uredbe br. 596/2014 naglašavaju da ta dva akta poštuju temeljna prava i načela sadržana u Povelji.
- 51 Najprije, kad je riječ o članku 14. stavku 3. stavku Direktive 2003/6, njime se utvrđuje da države članice moraju odrediti sankcije koje se primjenjuju zbog nesudjelovanja u istrazi obuhvaćenoj člankom 12. te direktive. U potonjem je pojašnjeno da u okviru toga nadležno tijelo mora moći tražiti informacije od svake osobe te, prema potrebi, pozvati i saslušati osobu.
- 52 Iako tekstovi tih dviju odredbi izričito ne isključuju da se obveza država članica da odrede sankcije koje se primjenjuju u tom slučaju primjenjuje i u slučaju u kojem tako saslušana osoba odbije navedenom tijelu dati odgovore iz kojih može proizići njezina odgovornost za prekršaj kažnjiv administrativnim sankcijama kaznenopravne prirode ili njezina kaznenopravna odgovornost, nijednom dijelu teksta članka 14. stavka 3. Direktive 2003/6 se ne protivi tumačenje te odredbe u skladu s kojim se ta obveza ne primjenjuje u takvom slučaju.
- 53 Nadalje, kad je riječ o članku 30. stavku 1. točki (b) Uredbe br. 596/2014, ta odredba nameće određivanje administrativnih sankcija zbog nesudjelovanja u istrazi ili nepridržavanja pravila prilikom istrage, nadzora ili zahtjeva kako je navedeno u članku 23. stavku 2. te uredbe, u čijoj je točki (b) pojašnjeno da to uključuje ispitivanje osobe s ciljem dobivanja informacija.
- 54 Ipak, valja primijetiti da, iako članak 30. stavak 1. Uredbe br. 596/2014 od država članica zahtijeva da daju ovlast nadležnim tijelima da poduzimaju odgovarajuće administrativne sankcije i druge odgovarajuće administrativne mjere, osobito u slučajevima iz točke (b) te odredbe, on državama članicama ne nameće obvezu da predvide primjenu tih sankcija ili mjera na fizičke osobe koje u okviru istrage koja se odnosi na prekršaj kažnjiv administrativnim sankcijama kaznenopravne prirode odbiju nadležnom tijelu dati odgovore iz kojih može proizići njihova odgovornost za takav prekršaj ili njihova kaznenopravna odgovornost.
- 55 Iz toga slijedi da se i članak 14. stavak 3. Direktive 2003/6 i članak 30. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 596/2014 mogu tumačiti sukladno člancima 47. i 48. Povelje, prema kojem tumačenju oni ne zahtijevaju da fizička osoba bude sankcionirana zato što je nadležnom tijelu odbila dati odgovore iz kojih može proizići njezina odgovornost za prekršaj kažnjiv administrativnim sankcijama kaznenopravne prirode ili njezina kaznenopravna odgovornost.

- 56 Tako tumačenima, tim odredbama sekundarnog prava Unije ne može biti ugrožena valjanost, s obzirom na članke 47. i 48. Povelje, zato što izričito ne isključuju nametanje sankcije za takvo odbijanje.
- 57 Naposljetku, u tom kontekstu valja podsjetiti na to da države članice moraju upotrijebiti diskrecijsku ovlast koju im daje tekst sekundarnog prava Unije na način sukladan temeljnim pravima (vidjeti u tom smislu presudu od 13. ožujka 2019., E., C-635/17, EU:C:2019:192, t. 53. i 54.). U okviru provedbe obveza koje proizlaze iz Direktive 2003/6 ili Uredbe br. 596/2014, njihova je obveza, dakle, da osiguraju, kako je to naglašeno u točki 45. ove presude da, u skladu s pravom na šutnju zajamčenim člancima 47. i 48. Povelje, nadležno tijelo ne može sankcionirati fizičku osobu zato što mu je odbila dati odgovore iz kojih može proizići njezina odgovornost za prekršaj kažnjiv administrativnim sankcijama kaznenopravne prirode ili njezina kaznenopravna odgovornost.
- 58 S obzirom na sve prethodno navedeno, na postavljena pitanja valja odgovoriti tako da članak 14. stavak 3. Direktive 2003/6 i članak 30. stavak 1. točku (b) Uredbe br. 596/2014, u vezi s člancima 47. i 48. Povelje, treba tumačiti na način da oni omogućuju državama članicama da ne sankcioniraju fizičku osobu koja, u okviru istrage koju nadležno tijelo vodi protiv nje na temelju te direktive ili te uredbe, odbije tom tijelu dati odgovore iz kojih može proizići njezina odgovornost za prekršaj kažnjiv administrativnim sankcijama kaznenopravne prirode ili njezina kaznenopravna odgovornost.

### **Troškovi**

- 59 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

**Članak 14. stavak 3. Direktive 2003/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2003. o trgovanju na temelju povlaštenih informacija i manipuliranju tržištem (zlouporabi tržišta) i članak 30. stavak 1. točku (b) Uredbe (EU) br. 596/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o zlouporabi tržišta (Uredba o zlouporabi tržišta) te stavljanju izvan snage Direktive 2003/6 i direktiva Komisije 2003/124/EZ, 2003/125/EZ i 2004/72/EZ, u vezi s člancima 47. i 48. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da oni omogućuju državama članicama da ne sankcioniraju fizičku osobu koja, u okviru istrage koju nadležno tijelo vodi protiv nje na temelju te direktive ili te uredbe, odbije tom tijelu dati odgovore iz kojih može proizići njezina odgovornost za prekršaj kažnjiv administrativnim sankcijama kaznenopravne prirode ili njezina kaznenopravna odgovornost.**

Potpisi