



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 2. februarja 2021 \*

„Predhodno odločanje – Približevanje zakonodaj – Direktiva 2003/6/ES – Člen 14(3) – Uredba (EU) št. 596/2014 – Člen 30(1)(b) – Zloraba trga – Upravne sankcije kazenske narave – Nesodelovanje s pristojnimi organi – Člena 47 in 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Pravica do molka in pravica ne prispevati k samoobtožbi“

V zadevi C-481/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) z odločbo z dne 6. marca 2019, ki je na Sodišče prispela 21. junija 2019, v postopku

**DB**

proti

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

ob udeležbi

**Presidente del Consiglio dei Ministri,**

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, R. Silva de Lapuerta, podpredsednica, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin in N. Wahl, predsedniki senatov, T. von Danwitz, M. Safjan (poročevalec), F. Biltgen, sodniki, K. Jürimäe, sodnica, I. Jarukaitis in N. Jääskinen, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Pikamäe,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. julija 2020,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za DB R. Ristuccia in A. Saitta, avvocati,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Gentilijem in P. G. Marronejem, avvocati dello Stato,
- za špansko vlado najprej A. Rubio González nato L. Aguilera Ruiz, agenta,

\* Jezik postopka: italijanščina.

- za Evropski parlament L. Visaggio, C. Biz in L. Stefani, agenti,
- za Svet Evropske unije M. Chavrier, E. Rebasti, I. Gurov in E. Sitbon, agenti,
- za Evropsko komisijo V. Di Bucci, P. Rossi, T. Scharf in P. J. O. Van Nuffel, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. oktobra 2020

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 47 in 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter na razlago in veljavnost člena 14(3) Direktive 2003/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o trgovanju z notranjimi informacijami in tržni manipulaciji (zloraba trga) (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 4, str. 367) in člena 30(1)(b) Uredbe (EU) št. 596/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o zlorabi trga (uredba o zlorabi trga) ter razveljavitvi Direktive 2003/6 ter direktiv Komisije 2003/124/ES, 2003/125/ES in 2004/72/ES (UL 2014, L 173, str. 1).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med DB in Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (nacionalna komisija za družbe in borzo, Italija) glede zakonitosti sankcij, ki so bile DB izrečene zaradi prekrškov trgovanja z notranjimi informacijami in nesodelovanja v preiskavi, ki jo je izvedla Consob.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

##### *Direktiva 2003/6*

- 3 V uvodnih izjavah 37, 38 in 44 Direktive 2003/6 je navedeno:
  - „(37) Skupna najmanjša količina učinkovitih sredstev in pooblastil za pristojni organ posamezne države članice bo zagotavljala učinkovitost nadzora. Tržna podjetja in vsi gospodarski udeleženci bi morali vsak na svojem nivoju ravno tako prispevati k integriteti trga. [...]
  - (38) Za zagotovitev zadostnega okvira Skupnosti proti tržnim zlorabam bo treba vsako kršitev prepovedi ali zahtev, določenih v skladu s to direktivo, takoj odkriti in sankcionirati. Zato bi morale biti sankcije dovolj odvračilne in sorazmerne teži kršitve in ustvarjenem dobičku in bi se morale uporabljati dosledno.
- [...]
- (44) Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava zlasti [Listina] ter zlasti njen člen 11 ter člen 10 Evropske konvencije o [varstvu] človekovih pravic [in temeljnih svoboščin]. [...]

4 Člen 12 te direktive določa:

„1. Pristojni organ dobi vsa pooblastila za nadzor in preiskave, ki jih potrebuje za izvajanje svojih nalog. [...]

2. Pooblastila iz prvega odstavka tega člena se brez poseganja v člen 6(7) izvajajo v skladu z nacionalnim pravom in vključujejo najmanj pravico:

(a) do dostopa do kakršnega koli dokumenta v kakršnikoli obliki, in do prejema njegove kopije;

(b) zahtevati informacije od vsake osebe, vključno tistih, ki so naknadno pridružili prenosu naročil ali izvajanju zadevnih transakcij, kot tudi od njihovih naročnikov, po potrebi pa jo tudi zaslišati ali pozvati za pričanje;

[...]

3. Ta člen ne vpliva na nacionalne zakonske določbe o poslovni skrivnosti.“

5 Člen 14 navedene direktive določa:

„1. Države članice brez vpliva na pravico držav članic do izrekanja kazenskih sankcij in v skladu s svojim nacionalnim pravom zagotovijo, da se lahko izrečejo ustrezne upravne ukrepe ali upravne kazni proti odgovornim osebam, če se ne uskladi z določbami, sprejetimi za izvajanje te direktive. Države članice poskrbijo, da so ti ukrepi učinkoviti, sorazmerni in odvrčajoči.

2. Komisija v skladu s postopkom iz člena 17(2) sestavi seznam upravnih ukrepov in sankcij iz odstavka 1.

3. Države članice določijo sankcije, ki se uporabijo zaradi nesodelovanja v preiskavi iz člena 12.

[...]“

*Uredba št. 596/2014*

6 V uvodnih izjavah 62, 63, 66 in 77 Uredbe št. 596/2014, s katero je bila z učinkom od 3. julija 2016 razveljavljena in nadomeščena Direktiva 2003/6, je navedeno:

„(62) Sklop učinkovitih orodij in pooblastil ter sredstev pristojnega organa posamezne države članice zagotavlja učinkovitost nadzora. Ta uredba zato zlasti določa minimalni sklop nadzornih in preiskovalnih pooblastil, ki bi se morala podeliti pristojnim organom držav članic v skladu z nacionalnim pravom. [...]

(63) Tržna podjetja in vsi gospodarski udeleženci bi morali prav tako prispevati k celovitosti trga. [...]

[...]

(66) Ta uredba določa minimalen sklop pooblastil, ki bi jih morali imeti pristojni organi, pri čemer se morajo ta pooblastila izvajati v okviru celotnega sistema nacionalnega prava, ki zagotavlja spoštovanje temeljnih pravic, vključno s pravico do zasebnosti. [...]

[...]

(77) Ta uredba spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, priznana v [Listini]. Zato bi bilo treba to uredbo razlagati in uporabljati v skladu s temi pravicami in načeli. [...]"

- 7 Člen 14 te uredbe, naslovljen „Prepoved trgovanja z notranjimi informacijami in protipravnega razkritja notranjih informacij“, določa:

„Oseba ne sme:

- (a) trgovati ali poskušati trgovati na podlagi notranjih informacij;
- (b) drugi osebi priporočati trgovanje z notranjimi informacijami ali drugo osebo napeljevati k trgovanju z notranjimi informacijami, ali
- (c) protipravno razkrivati notranjih informacij.“

- 8 Člen 23 navedene uredbe, naslovljen „Pooblastila pristojnih organov“, v odstavkih 2 in 3 določa:

„2. Da lahko pristojni organi izpolnjujejo svoje obveznosti na podlagi te uredbe, imajo v skladu z nacionalnim pravom vsaj naslednja nadzorna in preiskovalna pooblastila:

- (a) imajo dostop do kakršnega koli dokumenta in podatkov v kakršni koli obliki in prejmejo ali dobijo njegove kopije;
- (b) naročijo ali zahtevajo informacije od vseh oseb, tudi od oseb, ki so se naknadno pridružile prenosu naročil ali izvajanju zadevnih poslov, in njihovih naročnikov, ter lahko po potrebi te osebe povabijo na zaslišanje in jih zaslišijo, da bi pridobili informacije;

[...]

3. Države članice zagotovijo vzpostavitev ustreznih ukrepov, da imajo pristojni organi vsa nadzorna in preiskovalna pooblastila, ki jih potrebujejo za opravljanje svojih nalog.

[...]“

- 9 Člen 30 te uredbe, naslovljen „Upravne kazni in drugi upravni ukrepi“, določa:

„1. Brez poseganja v kakršne koli kazenske sankcije in v nadzorna pooblastila pristojnih organov na podlagi člena 23 države članice v skladu z nacionalnim pravom zagotovijo, da so pristojni organi pooblaščenici za sprejemanje ustreznih upravnih kazni in drugih upravnih ukrepov vsaj za naslednje kršitve:

- (a) kršitve členov 14 in 15 [...] in
- (b) nesodelovanje ali neskladno ravnanje v preiskavi, inšpekcijskem pregledu ali zahtevi iz člena 23(2).

Države članice se do 3. julija 2016 lahko odločijo, da ne bodo določile pravil za upravne kazni iz prvega pododstavka za kršitve iz točke (a) ali (b) navedenega pododstavka, za katere v njihovem nacionalnem pravu že veljajo kazenske sankcije. V tem primeru države članice obvestijo Komisijo in [Evropski organ za vrednostne papirje in trge (ESMA)] o zadevnih delih kazenskega prava.

[...]

2. Države članice v skladu z nacionalnim pravom zagotovijo, da so pristojni organi pooblašteni, da naložijo vsaj naslednje upravne kazni in sprejmejo vsaj naslednje upravne ukrepe v primeru kršitev iz točke (a) prvega pododstavka odstavka 1:

- (a) odredbo, s katero se od osebe, odgovorne za kršitev, zahteva, da preneha z ravnanjem in da tega ravnanja več ne ponovi;
- (b) povrnitev dobička, pridobljenega s kršitvijo, ali izgube zaradi kršitve, kadar ju je mogoče določiti;
- (c) javno opozorilo, v katerem sta navedeni odgovorna oseba in vrsta kršitve;
- (d) odvzem ali začasni odvzem dovoljenja investicijskega podjetja;
- (e) začasna prepoved opravljanja funkcij upravljanja v investicijskih podjetjih za osebo, ki opravlja poslovodne naloge v investicijskem podjetju, ali za katero koli drugo fizično osebo, ki je odgovorna za kršitev;
- (f) v primeru ponovnih kršitev člena 14 ali 15, trajna prepoved opravljanja funkcij upravljanja v investicijskih podjetjih za katero koli osebo, ki opravlja poslovodne naloge v investicijskem podjetju, ali za katero koli drugo fizično osebo, ki je odgovorna za kršitev;
- (g) začasna prepoved poslovanja za svoj račun za osebo, ki opravlja poslovodne naloge v investicijskem podjetju, ali za drugo fizično osebo ki je odgovorna za kršitev;
- (h) najvišje upravne denarne kazni v višini vsaj trikratnega zneska pridobljenega dobička ali preprečene izgube na podlagi kršitve, kadar ju je mogoče opredeliti;
- (i) v primeru fizične osebe, najvišje upravne denarne kazni v višini najmanj:
  - (i) za kršitve členov 14 in 15, 5.000.000 EUR oziroma v državah članicah, katerih valuta ni euro, ustrezne vrednosti v nacionalni valuti na dan 2. julija 2014; [...]

[...]

Sklicevanja na pristojni organ v tem odstavku ne posega v možnost pristojnega organa za opravljanje svojih funkcij na načine, navedene v členu 23(1).

[...]

3. Države članice lahko na te pristojne organe prenesejo druga pooblastila za sankcioniranje poleg tistih iz odstavka 2 in lahko določijo sankcije, višje od tistih iz navedenega odstavka.“

### ***Italijansko pravo***

- <sup>10</sup> Italijanska republika je Direktivo 2003/6 prenesla s členom 9 legge n. 62 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004 (zakon št. 62 o določbah za izpolnitev obveznosti, ki izhajajo iz članstva Italije v Evropskih skupnostih – zakon Skupnosti iz leta 2004) z dne 18. aprila 2005 (redni dodatek h GURI št. 76 z dne 27. aprila 2005). S tem členom so bile v 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 (zakonska uredba št. 58 o enotnem besedilu določb s področja finančnega posredovanja v smislu členov 8 in 21 zakona št. 52 z dne 6. februarja 1996) z dne 24. februarja 1998 (v

nadaljevanju: enotno besedilo), vključene številne določbe, med katerimi sta člen 187a tega enotnega besedila o upravnem prekršku trgovanja z notranjimi informacijami in člen 187n navedenega enotnega besedila o sankcijah, ki se uporabljajo v primeru nesodelovanja v preiskavi, ki jo vodi Consob.

- 11 Člen 187a enotnega besedila, naslovljen „Trgovanje z notranjimi informacijami“, je v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, določal:

„1. Brez poseganja v kazenske sankcije, kadar je storjeno dejanje kaznivo dejanje, se z denarno upravno sankcijo od 20.000 EUR do treh milijonov EUR kaznuje vsak, ki ima kot član organov upravljanja, vodenja ali nadzora izdajatelja, zaradi udeležbe v kapitalu izdajatelja ali zaradi opravljanja dela, poklica ali – tudi javne – funkcije ali službe notranje informacije, če:

- (a) pridobi, proda ali – neposredno ali posredno, za svoj račun ali za račun tretjih oseb – izvede druge transakcije s finančnimi instrumenti tako, da uporabi navedene informacije;
- (b) informacije razkrije drugim osebam zunaj običajnega opravljanja dela, poklica, funkcije ali službe;
- (c) drugim osebam svetuje ali jih napelje k temu, da na podlagi navedenih informacij izvedejo katero od transakcij, navedenih v točki (a).

2. Sankcija, opredeljena v odstavku 1, se naloži tudi vsakomur, ki ima notranje informacije in za pripravo ali izvedbo kaznivih dejavnosti stori katero od dejanj iz navedenega odstavka 1.

3. V tem členu „finančni instrumenti“ pomenijo tudi finančne instrumente iz člena 1(2), katerih vrednost je odvisna od finančnega instrumenta iz člena 180(1)(a).

4. Sankcija iz odstavka 1 se naloži tudi vsakomur, ki ima notranje informacije, ki je seznanjen s tem, da gre za notranje informacije, oziroma bi lahko bil ob običajni skrbnosti s tem seznanjen ter stori katero od dejanj, opisanih v navedenem odstavku.

5. Denarne upravne sankcije, določene v odstavkih 1, 2 in 4, se zvišajo do njihovega trikratnika ali do desetkratnika dohodka ali dobička, ustvarjenega s kaznivim dejanjem, če se te sankcije ob upoštevanju osebnih lastnosti storilca ali velikosti tako pridobljenega dohodka ali dobička izkažejo za nezadostne, čeprav bi bil naložen najvišji znesek.

6. V primerih iz tega člena je poskus izenačen z izvedenim dejanjem.“

- 12 Člen 187n enotnega besedila je bil v različici, ki je veljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari, naslovljen „Varstvo nadzorne dejavnosti Consob“ in je določal:

„1. Razen v primerih iz člena 2638 codice civile [(civilni zakonik)] se vsak, kdor v predpisanih rokih ne izpolni zahtev Consob ali povzroča zamudo pri izvajanju njenih nalog, kaznuje z denarno upravno sankcijo od 10.000 EUR do 200.000 EUR.“

- 13 Ta člen 187n je bil spremenjen z decreto legislativo n. 129 del 2017 (zakonska uredba št. 129 iz leta 2017). Navedeni člen 187n, naslovljen „Varstvo nadzorne dejavnosti Banca d'Italia [italijanska centralna banka] in Consob“, v trenutno veljavni različici določa:

„1. Razen v primerih iz člena 2638 civilnega zakonika se v skladu s tem členom kaznuje, kdor v predpisanih rokih ne izpolni zahtev Banca d'Italia [italijanska centralna banka] in Consob oziroma ne sodeluje z navedenima organoma pri opravljanju njunih nalog nadzora oziroma povzroča zamudo pri izvajanju teh nalog.



1a. Če prekršek stori fizična oseba, se kaznuje z denarno upravno sankcijo od 10.000 EUR do 5 milijonov EUR.

[...]“

### **Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje**

- 14 Consob je z odločbo z dne 2. maja 2012 na podlagi člena 187a enotnega besedila osebi DB naložila denarni sankciji, eno v višini 200.000 EUR in drugo v višini 100.000 EUR, za prekršek trgovanja z notranjimi informacijami, ki je bil storjen med 19. februarjem in 26. februarjem 2009 ter je zajemal dva dela, in sicer trgovanje z notranjimi informacijami in njihovo protipravno razkritje.
- 15 Naložila ji je tudi denarno sankcijo 50.000 EUR zaradi prekrška iz člena 187n enotnega besedila, ker je oseba DB po tem, ko je večkrat zaprosila za preložitev datuma zaslišanja, na katero je bila povabljen kot oseba, ki bi lahko imela informacije o dejanskem stanju, zavrnila odgovor na vprašanja, ki so ji bila postavljena, ko se je tega zaslišanja udeležila.
- 16 Poleg tega je Consob naložila stransko sankcijo začasne izgube ugleda iz člena 187c(1) enotnega besedila za obdobje 18 mesecev in odredila odvzem v vrednosti dobička ali sredstev, uporabljenih za pridobitev dobička, na podlagi člena 187e enotnega besedila.
- 17 Oseba DB je te sankcije izpodbijala pred Corte d'appello di Roma (višje sodišče v Rimu, Italija), ki je njen predlog zavrnilo. Zoper odločbo tega sodišča je pri Corte suprema di cassazione (vrhovno kasacijsko sodišče, Italija) vložila kasacijsko pritožbo. To sodišče je s sklepom z dne 16. februarja 2018 na Corte costituzionale (ustavno sodišče, Italija) naslovilo vmesni vprašanji glede ustavnosti, od katerih je edino prvo upošteveno v okviru tega predloga za sprejetje predhodne odločbe.
- 18 To vprašanje se nanaša na člen 187n enotnega besedila v delu, v katerem ta določba sankcionira neizpolnitev zahtev Consob v predpisanih rokih ali povzročitev zamude pri izvajanju nadzornih nalog tega organa, tudi v zvezi z osebo, ki ji Consob pri izvajanju teh nalog očita trgovanje z notranjimi informacijami.
- 19 Corte costituzionale (ustavno sodišče) v predložitveni odločbi ugotavlja, da se vprašanje ustavnosti člena 187n enotnega besedila postavlja z vidika več pravic in načel, med katerimi nekatera izhajajo iz nacionalnega prava, in sicer pravica do obrambe in načelo enakosti strank v postopku, ki sta določena z italijansko ustavo, druga pa iz mednarodnega prava in prava Unije.
- 20 Po mnenju tega sodišča pravica do molka in pravica ne prispevati k samoobtožbi (v nadaljevanju: pravica do molka), ki temeljita na navedenih določbah ustave, prava Unije in mednarodnega prava, ne moreta utemeljiti niti zavrnitve zadevne osebe, da se udeleži zaslišanja, ki ga je odredila Consob, niti njenega zamujanja pri udeležbi na tem zaslišanju, če ji je zagotovljena pravica, da ne odgovori na vprašanja, ki bi ji bila postavljena na tem zaslišanju. Takega jamstva pa naj v obravnavanem primeru ne bi bilo.
- 21 Po mnenju predložitvenega sodišča je treba po eni strani upoštevati tveganje, da lahko domnevni storilec prekrška, ki lahko vodi k sankciji kazenske narave, zaradi obveznosti sodelovanja s pristojnim organom dejansko prispeva tudi k pripravi kazenske obtožbe zoper sebe. To sodišče v zvezi s tem poudarja, da je trgovanje z notranjimi informacijami, ki se očita DB, v italijanskem pravu hkrati prekršek in kaznivo dejanje ter da je mogoče s tem povezana postopka uvesti in izvajati vzporedno, če je to združljivo z načelom *ne bis in idem*, določenim v členu 50 Listine (sodba z dne 20. marca 2018, *Garlsson Real Estate* in drugi, C-537/16, EU:C:2018:193, točke od 42 do 63).

- 22 Po drugi strani predložitveno sodišče opozarja, da je v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice pravica do molka, ki izhaja iz člena 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP), kršena, če so osebe sankcionirane z nacionalnim pravom, ker niso odgovorile na vprašanja upravnih organov v okviru postopkov ugotavljanja prekrškov, za katere se lahko izrečejo sankcije kazenske narave (sodbe ESČP z dne 3. maja 2001, J. B. proti Švici, CE:ECHR:2001:0503JUD003182796, točke od 63 do 71; z dne 4. oktobra 2005, Shannon proti Združenemu kraljestvu, CE:ECHR:2005:1004JUD000656303, točke od 38 do 41, in z dne 5. aprila 2012, Chambaz proti Švici, CE:ECHR:2012:0405JUD001166304, točke od 50 do 58).
- 23 Predložitveno sodišče meni, da je bil člen 187n enotnega besedila v italijanski pravni red vključen zaradi izpolnitve posebne obveznosti, naložene s členom 14(3) Direktive 2003/6, in da se zdaj z njim izvaja člen 30(1)(b) Uredbe št. 596/2014, zato obstaja nevarnost, da bi morebitna izjava o neustavnosti navedenega člena 187n kršila pravo Unije, če bi bilo treba ti določbi sekundarnega prava Unije razumeti v smislu, da se z njima državam članicam nalaga, da sankcionirajo molk osebe, osumljene trgovanja z notranjimi informacijami, med zaslišanjem pred pristojnim organom. Vendar naj bi bilo mogoče dvomiti o združljivosti teh – tako razumljenih – določb s členoma 47 in 48 Listine, za katera se zdi, da tudi priznavata pravico do molka v enakih omejitvah kot izhajajo iz člena 6 EKČP in italijanske ustave.
- 24 Predložitveno sodišče še navaja, da sodna praksa Sodišča, v skladu s katero je oseba, zoper katero poteka preiskava v okviru postopka zaradi kršitve pravil Unije s področja konkurence, zavezana odgovarjati na povsem dejanska vprašanja, vseeno znatno omejuje obseg njene pravice, da s svojimi izjavami – niti posredno – ne prispeva k samoobtožbi.
- 25 Očitno je, da je ta sodna praksa, ki se je oblikovala v zvezi s pravnimi – in ne fizičnimi – osebami in v večjem obsegu pred sprejetjem Listine, težko združljiva s kazensko naravo, ki jo je Sodišče v sodbi z dne 20. marca 2018, Di Puma in Zecca (C-596/16 in C-597/16, EU:C:2018:192), priznalo upravnim sankcijam, ki so v italijanskem pravnem redu predpisane za trgovanje z notranjimi informacijami.
- 26 Ker Sodišče in zakonodajalec Unije do zdaj še nista obravnavala vprašanja, ali člena 47 in 48 Listine glede na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 6 EKČP nalagata obveznost, da se spoštuje pravica do molka v upravnih postopkih, ki lahko vodijo k naložitvi sankcij kazenske narave, predložitveno sodišče meni, da je treba pred odločitvijo o vprašanju ustavnosti, ki mu je predloženo, zaprositi Sodišče, da poda razlago in po potrebi presodi o veljavnosti člena 14(3) Direktive 2003/6 in člena 30(1)(b) Uredbe št. 596/2014 z vidika členov 47 in 48 Listine.
- 27 V teh okoliščinah je Corte costituzionale (ustavno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje postavilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba določbe člena 14(3) Direktive 2003/6, glede na to, da se ta še naprej uporablja *ratione temporis*, in člena 30(1)(b) Uredbe št. 596/2014 razlagati tako, da državi članici omogočajo, da posameznika, ki ne odgovori na vprašanja pristojnega organa, na podlagi katerih bi se lahko ugotovila njegova odgovornost za prekršek, ki se kaznuje z upravno sankcijo ‚kazenske‘ narave, ne sankcionira?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali so določbe člena 14(3) Direktive 2003/6, če ga je še vedno mogoče uporabiti *ratione temporis*, in člena 30(1)(b) Uredbe št. 596/2014 združljive z določbami členov 47 in 48 [Listine], tudi ob upoštevanju sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s členom 6 EKČP ter ustavnih tradicij, ki so skupne državam članicam, če določajo, da se sankcije naložijo tudi posamezniku, ki ne odgovori na vprašanja pristojnega organa, na podlagi katerih bi se lahko ugotovila njegova odgovornost za prekršek, ki se kaznuje z upravno sankcijo ‚kazenske‘ narave?“



## **Dopustnost vprašanj za predhodno odločanje**

- 28 Svet Evropske unije se v pisnem stališču sprašuje, ali je za izdajo odločbe v sporu o glavni stvari upoštevna Uredba št. 596/2014, ki se glede na datum začetka njene veljavnosti ne uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari.
- 29 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalno sodišče postavi v pravnem in dejanskem okviru, ki ga je pristojno opredeliti in katerega pravilnosti Sodišče ne preizkuša, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o predlogu nacionalnega sodišča samo, če je očitno, da zaprosena razlaga prava Unije ali preučitev njegove veljavnosti nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore in da bi razumelo razloge, iz katerih nacionalno sodišče meni, da za odločitev o sporu, ki poteka pred njim, potrebuje odgovore na ta vprašanja (glej v tem smislu sodbi z dne 19. novembra 2009, Filippiak, C-314/08, EU:C:2009:719, točke od 40 do 42, in z dne 12. decembra 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, točka 24).
- 30 V obravnavanem primeru Corte costituzionale (ustavno sodišče) meni, da se mora izreči o ustavnosti člena 187n enotnega besedila ne le v njegovi različici, ki je veljala v času dejanskega stanja v postopku v glavni stvari in s katero je bil prenesen člen 14(3) Direktive 2003/6, ampak tudi v trenutno veljavni različici, s katero se izvaja člen 30(1)(b) Uredbe št. 596/2014. V zvezi s tem se sklicuje na skladnost in kontinuiteto med določbami Direktive 2003/6 in določbami Uredbe št. 596/2014, ki utemeljujejo celovito preučitev podobnih določb iz člena 14(3) te direktive in člena 30(1)(b) te uredbe.
- 31 Poleg tega bi, kot je razvidno iz spisa, ki je predložen Sodišču, razglasitev neustavnosti člena 187n enotnega besedila vplivala tudi na trenutno veljavno različico tega člena, s katerim se izvaja člen 30(1)(b) Uredbe št. 596/2014.
- 32 V teh okoliščinah ni povsem jasno, ali zaprosena razlaga te zadnjenavedene določbe nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari.
- 33 Zato je treba vprašanji, kot sta postavljeni, razglasiti za dopustni.

## **Vprašanji za predhodno odločanje**

- 34 Predložitveno sodišče želi z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu izvedeti, ali je treba člen 14(3) Direktive 2003/6 in člen 30(1)(b) Uredbe št. 596/2014 v povezavi s členoma 47 in 48 Listine razlagati tako, da državam članicam dopuščata, da ne sankcionirajo fizične osebe, ki v preiskavi, ki jo pristojni organ zoper njo vodi na podlagi te direktive ali te uredbe, zavrača, da bi temu organu predložila odgovore, iz katerih bi lahko izhajala njena odgovornost za prekršek, ki se kaznuje z upravnimi sankcijami kazenske narave.
- 35 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da se določbe Listine v skladu z njenim členom 51(1) uporabljajo za institucije Evropske unije in države članice, ko te izvajajo pravo Unije.
- 36 Vendar, čeprav se postavljeni vprašanji nanašata na člena 47 in 48 Listine, ki določata zlasti pravico do pravičnega sojenja in domnevo nedolžnosti, se predlog za sprejetje predhodne odločbe nanaša tudi na pravice, ki so zagotovljene s členom 6 EKČP. Čeprav slednja konvencija ni pravni instrument, formalno vključen v pravni red Unije, saj Unija ni pristopila k njej, je treba vseeno opozoriti, da so temeljne pravice, ki so priznane z EKČP, kot splošna načela del prava Unije, kot to potrjuje člen 6(3) PEU. Poleg tega je namen člena 52(3) Listine, ki določa, da imajo pravice iz Listine, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z EKČP, enako vsebino in obseg kot pravice, ki jih določa navedena

konvencija, zagotoviti potrebno usklajenost med temi posameznimi pravicami, ne da bi to posegalo v avtonomijo prava Unije in Sodišča (glej v tem smislu sodbo z dne 20. marca 2018, *Garlsson Real Estate* in drugi, C-537/16, EU:C:2018:193, točki 24 in 25).

- 37 V skladu s Pojasnili k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17) člen 47, drugi odstavek, Listine ustreza členu 6(1) EKČP, člen 48 Listine pa je „enak“ členu 6(2) in (3) EKČP. Sodišče mora torej pri razlagi, ki jo poda glede pravic, ki so zagotovljene s členom 47, drugi odstavek, in členom 48 Listine, upoštevati ustrezne pravice, ki so zagotovljene s členom 6 EKČP, kakor ga razlaga Evropsko sodišče za človekove pravice, kot minimalno raven varstva (glej v tem smislu sodbe z dne 21. maja 2019, *Komisija/Madžarska (Užitek na kmetijskih zemljiščih)*, C-235/17, EU:C:2019:432, točka 72; z dne 6. oktobra 2020, *La Quadrature du Net* in drugi, C-511/18, C-512/18 in C-520/18, EU:C:2020:791, točka 124, in z dne 17. decembra 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* in drugi, C-336/19, EU:C:2020:1031, točka 56).
- 38 V zvezi s tem je Evropsko sodišče za človekove pravice navedlo, da je pravica do molka, čeprav v členu 6 EKČP ni izrecno omenjena, splošno priznana mednarodna norma, ki je jedro pojma pravičnega sojenja. Ta pravica s tem, da je obtoženec zaščiten pred zlorabo s strani organov, prispeva k preprečevanju sodnih napak in zagotavljanju rezultata, ki mu sledi navedeni člen 6 (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 8. februarja 1996, *John Murray* proti *Združenemu kraljestvu*, CE:ECHR:1996:0208JUD001873191, točka 45).
- 39 Ker je namen varstva pravice do molka zagotoviti, da so v kazenski zadevi trditve v podporo obtožbi utemeljene brez uporabe dokazov, pridobljenih s prisilo ali pritiskom brez upoštevanja volje obtoženca (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 17. decembra 1996, *Saunders* proti *Združenemu kraljestvu*, CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, točka 68), je ta pravica med drugim kršena v primeru, v katerem osumljenec, ki mu grozi, da mu bodo naložene sankcije, če ne priča, bodisi priča bodisi je kaznovan, ker je pričanje zavrnil (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 13. septembra 2016, *Ibrahim* in drugi proti *Združenemu kraljestvu*, CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, točka 267).
- 40 Pravica do molka ne more biti razumno omejena na priznanje kaznivih dejanj ali na navedbe, ki zaslišano osebo neposredno obtožujejo, temveč vključuje tudi informacije o vprašanjih, ki se nanašajo na dejstva, ki jih je pozneje mogoče uporabiti v podporo obtožbi, in lahko tako vplivajo na obsodbo ali sankcijo, naloženo tej osebi (glej v tem smislu sodbi ESČP z dne 17. decembra 1996, *Saunders* proti *Združenemu kraljestvu*, CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, točka 71, in z dne 19. marca 2015, *Corbet* in drugi proti *Franciji*, CE:ECHR:2015:0319JUD000749411, točka 34).
- 41 Pravica do molka tako ne more upravičiti vsakršnega nesodelovanja s pristojnimi organi, kot sta zavrnitev udeležbe na zaslišanju, ki ga ti določijo, ali zavlačevanje, katerega namen je preložiti izvedbo zaslišanja.
- 42 Glede vprašanja, pod katerimi pogoji je treba navedeno pravico spoštovati tudi v postopkih ugotavljanja upravnih prekrškov, je treba poudariti, da se ta pravica uporablja v postopkih, ki lahko pripeljejo do naložitve upravnih sankcij kazenske narave. Pri presoji navedene narave so pomembna tri merila. Prvo merilo je pravna opredelitev prekrška v nacionalnem pravu, drugo se nanaša na samo naravo prekrška, tretje pa je vezano na stopnjo strogosti sankcije, ki se lahko izreče kršitelju (sodba z dne 20. marca 2018, *Garlsson Real Estate* in drugi, C-537/16, EU:C:2018:193, točka 28).
- 43 Čeprav mora predložitveno sodišče glede na ta merila presoditi, ali so upravne sankcije iz postopka v glavni stvari kazenske narave, pa to sodišče pravilno opozarja, da se v skladu s sodno prakso Sodišča zdi, da nekatere upravne sankcije, ki jih naloži Consob, uresničujejo represivni namen in imajo visoko stopnjo strogosti, tako da bi lahko bile kazenske narave (glej v tem smislu sodbi z dne 20. marca 2018, *Di Puma* in *Zecca*, C-596/16 in C-597/16, EU:C:2018:192, točka 38, in z dne 20. marca 2018, *Garlsson*

Real Estate in drugi, C-537/16, EU:C:2018:193, točki 34 in 35). Evropsko sodišče za človekove pravice je v bistvu prišlo do enakega sklepa (sodba ESČP z dne 4. marca 2014, Grande Stevens in drugi proti Italiji, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, točka 101).

- 44 Poleg tega, tudi če v obravnavanem primeru sankcije, ki jih je DB naložil nadzorni organ v postopku v glavni stvari, ne bi nujno morale biti kazenske narave, bi lahko nujnost spoštovanja pravice do molka v postopku preiskave, ki ga vodi ta organ, izhajala tudi iz okoliščine, ki jo je navedlo predložitveno sodišče, da se v skladu z nacionalno zakonodajo dokazi, pridobljeni v tem postopku, lahko uporabijo v kazenskem postopku, uvedenem zoper isto osebo, da bi se dokazalo, da je bilo storjeno kaznivo dejanje.
- 45 Glede na razlogovanje iz točk od 35 do 44 te sodbe je treba šteti, da je med jamstvi iz člena 47, drugi odstavek, in člena 48 Listine, ki jih morajo spoštovati institucije Unije in države članice, ko izvajajo pravo Unije, med drugim pravica fizične osebe, ki je „obdolžena“, do molka v smislu druge od teh določb. Ta pravica med drugim nasprotuje temu, da bi bila taka oseba sankcionirana, ker je pristojnemu organu na podlagi Direktive 2003/6 ali Uredbe št. 596/2014 zavrnila predložitev odgovorov, na podlagi katerih bi lahko izhajala njena odgovornost za prekršek, ki se kaznuje z upravnimi sankcijami kazenske narave, ali njena kazenska odgovornost.
- 46 Te analize ne omajajo sodna praksa Sodišča v zvezi s pravili Unije na področju konkurence, iz katere v bistvu izhaja, da je lahko zadevno podjetje v postopku, katerega namen je ugotavljanje kršitev teh pravil, prisiljeno predložiti vse potrebne informacije glede dejstev, s katerimi se je lahko seznanilo, in po potrebi posredovati upoštevne dokumente, ki jih ima v posesti, čeprav je mogoče na njihovi podlagi ugotoviti, zlasti v njegovo škodo, obstoj protikonkurenčnega ravnanja (glej v tem smislu sodbe z dne 18. oktobra 1989, Orkem/Komisija, 374/87, EU:C:1989:387, točka 34; z dne 29. junija 2006, Komisija/SGL Carbon, C-301/04 P, EU:C:2006:432, točka 41, in z dne 25. januarja 2007, Dalmine/Komisija, C-407/04 P, EU:C:2007:53, točka 34).
- 47 Po eni strani je namreč Sodišče v tem okviru presodilo tudi, da temu podjetju ni mogoče naložiti obveznosti predložitve odgovorov, na podlagi katerih bi bilo prisiljeno priznati obstoj take kršitve (glej v tem smislu sodbi z dne 18. oktobra 1989, Orkem/Komisija, 374/87, EU:C:1989:387, točka 35, in z dne 29. junija 2006, Komisija/SGL Carbon, C-301/04 P, EU:C:2006:432, točka 42).
- 48 Po drugi strani se, kot navaja samo predložitveno sodišče, sodna praksa, navedena v prejšnjih dveh točkah te sodbe, nanaša na postopke, ki lahko pripeljejo do naložitve sankcij podjetjem in podjetniškim združenjem. Ta sodna praksa se ne more uporabiti po analogiji, kadar gre za ugotavljanje obsega pravice fizičnih oseb do molka, zoper katere se – tako kot zoper osebo DB – vodi postopek zaradi prekrška trgovanja z notranjimi informacijami.
- 49 Glede na dvome predložitvenega sodišča o veljavnosti člena 14(3) Direktive 2003/6 in člena 30(1)(b) Uredbe št. 596/2014 z vidika pravice do molka, določene v členu 47, drugi odstavek, in členu 48 Listine, je treba še preveriti, ali bi razlaga teh določb sekundarnega prava Unije lahko bila v skladu s to pravico do molka v smislu, da ti določbi ne nalagata sankcioniranja fizične osebe, ker je zavrnila predložitev odgovorov pristojnemu organu na podlagi te direktive ali te uredbe, na podlagi katerih bi lahko izhajala njena odgovornost za prekršek, ki se kaznuje z upravnimi sankcijami kazenske narave, ali njena kazenska odgovornost.
- 50 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da se v skladu s splošnim načelom razlage akt sekundarnega prava Unije, če je le mogoče, razlaga tako, da se ne vzbuja dvom o njegovi veljavnosti, in v skladu z vsem primarnim pravom ter predvsem z določbami Listine. Tako je treba, kadar se tak akt lahko razlaga na več načinov, dati prednost tisti razlagi, na podlagi katere je določba v skladu s primarnim pravom, ne pa tisti, ki bi pripeljala do ugotovitve njene nezdržljivosti s tem pravom (sodba z dne

14. maja 2019, M in drugi (Preklic statusa begunca), C-391/16, C-77/17 in C-78/17, EU:C:2019:403, točka 77). Tako v uvodni izjavi 44 Direktive 2003/6 kot v uvodni izjavi 77 Uredbe št. 596/2014 je poudarjeno tudi, da ta akta spoštujeta temeljne pravice in načela, določena z Listino.

- 51 Najprej, člen 14(3) Direktive 2003/6 določa, da morajo države članice določiti sankcije, ki se uporabijo zaradi nesodelovanja v preiskavi iz člena 12 te direktive. V tem zadnjenavedenem členu je natančneje določeno, da mora imeti pristojni organ v tem okviru možnost zahtevati informacije od vsake osebe, po potrebi pa jo tudi zaslišati in pozvati za pričanje.
- 52 Čeprav v besedilu teh dveh določb ni izrecno izključeno, da obveznost držav članic, da določijo sankcije, ki se uporabijo v takem primeru, velja tudi v primeru, v katerem tako zaslišana oseba zavrne, da navedenemu organu predloži odgovore, na podlagi katerih bi lahko izhajala njena odgovornost za prekršek, ki se kaznuje z upravnimi sankcijami kazenske narave, ali njena kazenska odgovornost, nič v besedilu člena 14(3) Direktive 2003/6 ne nasprotuje niti razlagi te določbe, da se ta obveznost ne uporablja v takem primeru.
- 53 Dalje, člen 30(1)(b) Uredbe št. 596/2014 zahteva, da se določijo upravne sankcije za nesodelovanje ali neskladno ravnanje v preiskavi, inšpekcijskem pregledu ali zahtevi iz člena 23(2) te uredbe, v točki (b) tega odstavka pa je natančneje določeno, da to vključuje zaslišanje osebe, da bi se od nje pridobile informacije.
- 54 Vseeno je treba ugotoviti, da člen 30(1) Uredbe št. 596/2014 od držav članic sicer zahteva, da zagotovijo, da imajo pristojni organi pooblastilo za sprejetje ustreznih sankcij in drugih ukrepov, med drugim, v primerih iz točke (b) te določbe, vendar jim ne nalaga, da predpišejo uporabo takih sankcij in ukrepov za fizične osebe, ki v preiskavi v zvezi s prekrškom, ki se kaznuje z upravnimi sankcijami kazenske narave, zavrnejo predložitev pristojnemu organu odgovorov, na podlagi katerih bi lahko izhajala njihova odgovornost za tak prekršek ali njihova kazenska odgovornost.
- 55 Iz tega sledi, da je tako glede člena 14(3) Direktive 2003/6 kot člena 30(1)(b) Uredbe št. 596/2014 mogoče podati razlago v skladu s členoma 47 in 48 Listine, po kateri ta člena ne zahtevata, da se fizična oseba sankcionira, ker je zavrnila predložitev odgovorov pristojnemu organu, na podlagi katerih bi lahko izhajala njena odgovornost za prekršek, ki se kaznuje z upravno sankcijo kazenske narave, ali njena kazenska odgovornost.
- 56 Ob taki razlagi veljavnost teh določb sekundarnega prava Unije z vidika člena 47 in 48 Listine ne more biti omajana, ker navedeni določbi ne izključujeta izrecno naložitve sankcije za tako zavrnitev.
- 57 Nazadnje je treba v tem okviru opozoriti, da morajo države članice diskrecijsko pravico, ki jim je z besedilom sekundarne zakonodaje Unije podeljena, uporabiti v skladu s temeljnimi pravicami (glej v tem smislu sodbo z dne 13. marca 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, točki 53 in 54). V okviru izvajanja obveznosti, ki izhajajo iz Direktive 2003/6 ali Uredbe št. 596/2014, morajo torej zagotoviti, kot je bilo poudarjeno v točki 45 te sodbe, da pristojni organ v skladu s pravico do molka, zagotovljeno s členoma 47 in 48 Listine, ne sme sankcionirati fizične osebe zaradi njene zavrnitve predložitve odgovorov temu organu, na podlagi katerih bi lahko izhajala njena odgovornost za prekršek, ki se kaznuje z upravnimi sankcijami kazenske narave, ali njena kazenska odgovornost.
- 58 Glede na navedeno je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da je treba člen 14(3) Direktive 2003/6 in člen 30(1)(b) Uredbe št. 596/2014 v povezavi s členoma 47 in 48 Listine razlagati tako, da državam članicam dopuščata, da ne sankcionirajo fizične osebe, ki v preiskavi, ki jo zoper njo vodi pristojni organ na podlagi te direktive ali te uredbe, zavrne predložitev odgovorov temu organu, na podlagi katerih bi lahko izhajala njena odgovornost za prekršek, ki se kaznuje z upravnimi sankcijami kazenske narave, ali njena kazenska odgovornost.

## **Stroški**

- 59 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

**Člen 14(3) Direktive 2003/6/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2003 o trgovanju z notranjimi informacijami in tržni manipulaciji (zloraba trga) in člen 30(1)(b) Uredbe (EU) št. 596/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o zlorabi trga (uredba o zlorabi trga) ter razveljavitvi Direktive 2003/6 ter direktiv Komisije 2003/124/ES, 2003/125/ES in 2004/72/ES v povezavi s členoma 47 in 48 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da državam članicam dopuščata, da ne sankcionirajo fizične osebe, ki v preiskavi, ki jo zoper njo vodi pristojni organ na podlagi te direktive ali te uredbe, zavrne predložitev odgovorov temu organu, na podlagi katerih bi lahko izhajala njena odgovornost za prekršek, ki se kaznuje z upravnimi sankcijami kazenske narave, ali njena kazenska odgovornost.**

Podpisi