



Rättsfallssamlingen

Mål C-537/16

Garlsson Real Estate SA m.fl.
mot
Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)

(begäran om förhandsavgörande från Corte suprema di cassazione)

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2003/6/EG – Otillbörlig marknadspåverkan – Påföljder – Nationell lagstiftning som föreskriver en administrativ påföljd och en straffrättslig påföljd för samma gärning – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Artikel 50 – Principen *ne bis in idem* – Den administrativa påföljden är av straffrättslig karaktär – En och samma överträdelse – Artikel 52.1 – Begränsningar av principen *ne bis in idem* – Villkor”

Sammanfattning – Domstolens dom (stora avdelningen) av den 20 mars 2018

1. *Grundläggande rättigheter – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Tillämpningsområde – Genomförande av unionsrätten – Nationell lagstiftning som föreskriver administrativa sanktionsavgifter mot personer som är ansvariga för otillbörlig marknadspåverkan – Omfattas*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 50 och 51.1; Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6, artiklarna 5 och 14.1)

2. *Grundläggande rättigheter – Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna – Instrument som inte formellt har införlivats med unionsrätten*

(Artikel 6.3 FEUF; Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 52.3)

3. *Grundläggande rättigheter – Principen *ne bis in idem* – Villkor för tillämpning – Kumulering av förfaranden och påföljder av straffrättslig karaktär – Bedömningskriterier – Rättslig kvalificering av överträdelsen i nationell rätt, överträdelsens art och strängheten i den sanktion som kan åläggas*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 50)

4. *Grundläggande rättigheter – Principen *ne bis in idem* – Villkor för tillämpning – En och samma överträdelse – Bedömningskriterium – Huruvida de konkreta gärningarna är identiska*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 50)

5. *Grundläggande rättigheter – Principen ne bis in idem – Begränsning – Nationell lagstiftning som föreskriver kumulering av en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär och en straffrättslig påföljd – Tillåtet – Villkor – Begränsning som uppfyller ett mål av allmänintresse – Syftet att skydda finansmarknadernas integritet i unionen och allmänhetens förtroende för finansiella instrument – Omfattas*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 50 och 52.1)

6. *Grundläggande rättigheter – Principen ne bis in idem – Begränsning – Nationell lagstiftning som föreskriver kumulering av en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär och en straffrättslig påföljd – Tillåtet – Villkor – Iakttagande av proportionalitetsprincipen – Räckvidd*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 49.3, 50 och 52.1; Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6, artiklarna 5 och 14.1)

7. *Grundläggande rättigheter – Principen ne bis in idem – Begränsning – Nationell lagstiftning som tillåter ett förfarande för administrativa sanktionsavgifter av straffrättslig karaktär mot en person för otillbörlig marknadspåverkan för vilken samma person redan blivit dömd genom en lagakraftvunnen brottmålsdom, som är effektiv, proportionerlig och avskräckande – Otillåtet*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artiklarna 50 och 52.1)

8. *Grundläggande rättigheter – Principen ne bis in idem – Direkt effekt*

(Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 50)

1. Inledningsvis bör det erinras om att medlemsstaterna, enligt artikel 14.1 i direktiv 2003/6, jämförd med artikel 5 i samma direktiv, utan att det påverkar deras rätt att föreskriva straffrättsliga påföljder, ska föreskriva administrativa åtgärder eller administrativa påföljder beträffande personer som är ansvariga för otillbörlig marknadspåverkan, och att dessa ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

Enligt vad som framgår av beslutet om hänskjutande antogs artikel 187-ter TUF för att införliva dessa bestämmelser i direktiv 2003/6 med italiensk rätt. Det administrativa förfarandet i det nationella målet och den administrativa sanktionsavgift som föreskrivs i nämnda artikel 187-ter och som ålagts Stefano Ricucci är således resultatet av att unionsrätten genomförts, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Förfarandet och avgiften måste således vara förenliga med den grundläggande rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott, vilken stadfästas i artikel 50 i stadgan.

(se punkterna 22 och 23)

2. Se domen.

(se punkt 24)

3. När det gäller bedömningen av huruvida förfaranden och påföljder, av det slag som är aktuella i det nationella målet, är av straffrättslig karaktär, ska det erinras om att enligt domstolens praxis är tre kriterier relevanta. Det första kriteriet är den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, det andra kriteriet är överträdelsens art och det tredje kriteriet är strängheten i den sanktion som den berörde kan åläggas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punkt 37, och dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 35).

Tillämpningsområdet för artikel 50 i stadgan är emellertid inte begränsat till förfaranden och påföljder som betecknas som ”straffrättsliga” enligt nationell rätt, utan omfattar även – oavsett hur de betecknas – förfaranden och påföljder som anses vara av straffrättslig karaktär med hänsyn till de två andra kriterier som anges i punkt 28 i förevarande dom.

Vad avser det andra kriteriet om överträdelsens art, ska det undersökas huruvida den aktuella påföljden har ett repressivt syfte (se dom av den 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punkt 39). Härav följer att en påföljd som har ett repressivt syfte är av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, och att enbart den omständigheten att den även har ett förebyggande syfte inte kan förta påföljden dess klassificering som en straffrättslig påföljd. En åtgärd som inskränker sig till att kompensera för den skada som vållats genom överträdelsen i fråga är däremot inte av straffrättslig karaktär.

(se punkterna 28, 32 och 33)

4. Enligt domstolens praxis är det kriterium som är relevant för fastställandet av att det förekommit en enda överträdelse huruvida de konkreta gärningarna är identiska i den meningen att de utgör en helhet av konkreta omständigheter som är ouplösligt förbundna med varandra, varvid dessa lett till ett frikännande eller en slutgiltig fällande dom mot den berörda personen (se, analogt, dom av den 18 juli 2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, punkt 26 och där angiven rättspraxis, och dom av den 16 november 2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, punkterna 39 och 40). Artikel 50 i stadgan förbjuder således att det till följd av olika förfaranden åläggs flera påföljder av straffrättslig karaktär för samma gärningar.

Dessutom är frågan hur omständigheterna och det skyddade rättsliga intresset ska kvalificeras enligt nationell rätt inte relevant för frågan huruvida det föreligger en enda överträdelse, eftersom omfattningen av det skydd som ges i artikel 50 i stadgan inte kan variera från en medlemsstat till en annan.

(se punkterna 37 och 38)

5. När det gäller frågan huruvida begränsningen av principen *ne bis in idem* som följer av en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, uppfyller ett mål av allmänintresse, framgår det av handlingarna i målet att denna lagstiftning syftar till att skydda finansmarknadernas integritet i unionen och allmänhetens förtroende för finansiella instrument. Med hänsyn till den vikt som i domstolens praxis, i syfte att uppnå detta mål, fästs vid kampen mot överträdelser av förbudet mot otillbörlig marknadspåverkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 december 2009, Spector Photo Group och Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, punkterna 37 och 42), kan det anses motiverat att förfaranden och påföljder av straffrättslig karaktär kumuleras när dessa förfaranden och påföljder, för att uppnå ett sådant mål, avser kompletterande mål som, i förekommande fall, avser andra aspekter av samma överträdelse. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida så är fallet.

I detta sammanhang framstår det – vad avser överträdelser med anknytning till otillbörlig marknadspåverkan – som legitimt att en medlemsstat ser till att dels avskräcka och bestraffa varje överträdelse, oavsett om den är avsiktlig eller inte, av förbudet mot otillbörlig marknadspåverkan genom att ålägga fastställda administrativa påföljder, vilka i förekommande fall kan vara schablonmässiga, dels att avskräcka och bestraffa allvarliga överträdelser av ett sådant förbud, när dessa är särskilt skadliga för samhället och motiverar att man ålägger strängare straffrättsliga påföljder.

(se punkterna 46 och 47)

6. Vad gäller iakttagandet av proportionalitetsprincipen påpekar domstolen att denna kräver att den kumulering av förfaranden och påföljder som föreskrivs i nationell lagstiftning, såsom den i det nationella målet, inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvalda målen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 februari 2010, Müller Fleisch, C-562/08, EU:C:2010:93, punkt 43, dom av den 9 mars 2010, ERG m.fl., C-379/08 och C-380/08, EU:C:2010:127, punkt 86, och dom av den 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punkterna 37 och 39 och där angiven rättspraxis).

Härvid bör det erinras om att enligt artikel 14.1 i direktiv 2003/6, jämförd med artikel 5 i samma direktiv, står det medlemsstaterna fritt att själva välja vilka sanktioner som ska vara tillämpliga mot personer som är ansvariga för otillbörlig marknadspåverkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 december 2009, Spector Photo Group och Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, punkterna 71 och 72). I avsaknad av harmonisering av unionslagstiftningen på detta område har medlemsstaterna således rätt att välja mellan att föreskriva bestämmelser enligt vilka överträdelser av förbudet mot otillbörlig marknadspåverkan endast kan bli föremål för förfaranden och påföljder en enda gång eller att föreskriva bestämmelser som tillåter en kumulering av förfaranden och påföljder. Under dessa omständigheter kan en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, inte anses vara oproportionerlig av den enda anledningen att den berörda medlemsstaten har valt att föreskriva att en sådan kumulering ska vara möjlig. I annat fall skulle denna medlemsstat berövas denna valfrihet.

Vad gäller frågan om en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet är absolut nödvändig, anser domstolen att denna lagstiftning, för att uppfylla detta krav, till att börja med måste föreskriva tydliga och precisa bestämmelser som gör det möjligt för den enskilde att utläsa vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för en sådan kumulering av förfaranden och påföljder.

En sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet måste vidare säkerställa att den påföljd som de berörda personerna åläggs genom en sådan kumulering begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå det mål som avses i punkt 46 i förevarande dom.

Vad gäller kumuleringen av förfaranden av straffrättslig karaktär, vilka, såsom framgår av handlingarna i målet, genomförs vart och ett för sig, förutsätter det krav som nämns i föregående punkt att det finns regler som säkerställer att det sker en samordning för att minska den ytterligare börda som en sådan kumulering medför för de berörda personerna till vad som är absolut nödvändigt.

Kumuleringen av påföljder av straffrättslig natur måste vidare åtföljas av bestämmelser som syftar till att garantera att de ålagda påföljdernas samlade stränghet motsvarar den aktuella överträdelsens allvar. Detta krav framgår inte bara av artikel 52.1 i stadgan utan även av principen om proportionerliga straff, som stadfästas i artikel 49.3 i stadgan. Dessa regler måste föreskriva en skyldighet för de behöriga myndigheterna att, för det fall de beslutar om en andra påföljd, se till att de ålagda påföljderna tillsammans inte är strängare än vad som är motiverat med hänsyn till den konstaterade överträdelsens allvar.

(se punkterna 48, 49, 51 och 54–56)

7. Artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som tillåter ett förfarande för administrativa sanktionsavgifter av straffrättslig karaktär mot en person avseende rättsstridiga ageranden i form av otillbörlig marknadspåverkan för vilka samma person redan blivit dömd genom en lagakraftvunnen

brottmålsdom, i den mån denna dom, med hänsyn till den skada samhället vållats genom överträdelsen, är ägnad att bestraffa denna överträdelse på ett effektivt, proportionellt och avskräckande sätt.

Denna slutsats vederläggs inte av den omständigheten att det straff som slutgiltigt fastställts med tillämpning av artikel 185 TUF, i förekommande fall, senare kan bortfalla genom benådning, vilket tycks ha varit fallet i det nationella målet. Det framgår nämligen av artikel 50 i stadgan att det skydd som ges genom principen *ne bis in idem* ska omfatta personer som redan har frikänts eller dömts genom en lagakraftvunnen brottmålsdom, däribland således även personer som ådömts ett straff som senare bortfallit genom benådning. Därför saknar en sådan omständighet relevans för bedömningen av huruvida en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet är absolut nödvändig. Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska frågan besvaras enligt följande.

(se punkterna 62 och 63 samt punkt 1 i domslutet)

8. Principen *ne bis in idem*, som garanteras i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ger enskilda en rättighet som är direkt tillämplig i ett sådant mål som det nationella målet.

Enligt fast rättspraxis ger bestämmelser i primärrätten som föreskriver precisa och ovillkorliga skyldigheter, och vars tillämpning inte kräver något ytterligare ingripande från unionsmyndigheter eller nationella myndigheter, direkt upphov till rättigheter för enskilda (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 1969, Brachfeld och Chougol Diamond, 2/69 och 3/69, EU:C:1969:30, punkterna 22 och 23, och dom av den 20 september 2001, Banks, C-390/98, EU:C:2001:456, punkt 91). Den rättighet som artikel 50 ger enskilda är emellertid inte, enligt dess ordalydelse, förenad med något villkor och den är således direkt tillämplig i ett sådant mål som det nationella målet.

(se punkterna 65, 66 och 68 samt punkt 2 i domslutet)