



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 2 februari 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Tillnärmning av lagstiftning – Direktiv 2003/6/EG – Artikel 14.3 – Förordning (EU) nr 596/2014 – Artikel 30.1 b – Marknadsmissbruk – Administrativa påföljder av straffrättslig karaktär – Underlåtenhet att samarbeta med de behöriga myndigheterna – Artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Rätten att tåga och att inte vittna mot sig själv”

I mål C-481/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 6 mars 2019, som inkom till domstolen den 21 juni 2019, i målet

DB

mot

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

ytterligare deltagare i rättegången:

Presidente del Consiglio dei ministri,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, avdelningsordförandena J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Kumin och N. Wahl samt domarna T. von Danwitz, M. Safjan (referent), F. Biltgen, K. Jürimäe, I. Jarukaitis och N. Jääskinen,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: Handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 juli 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– DB, genom R. Ristuccia och A. Saitta, avvocati,

* Rättegångsspråk: italienska.

- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili och P.G. Marrone, avvocati dello Stato,
- Spaniens regering, inledningsvis genom A. Rubio González, därefter genom L. Aguilera Ruiz, båda i egenskap av ombud,
- Europaparlamentet, genom L. Visaggio, C. Biz och L. Stefani, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom M. Chavrier, E. Rebasti, I. Gurov och E. Sitbon, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom V. Di Bucci, P. Rossi, T. Scharf och P.J.O. Van Nuffel, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 27 oktober 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), samt tolkningen och giltigheten av artikel 14.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmisbruk) (EUT L 96, 2003, s. 16) och av artikel 30.1 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmisbruk (marknadsmisbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG (EUT L 173, 2014, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan DB och Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (nedan kallad Consob) (den nationella företags- och börskommittén, Italien) angående lagenligheten av de påföljder som påförts DB för insiderbrott och vägran att samarbeta vid en undersökning som utförts av Consob.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/6

- 3 Skälen 37, 38 och 44 i direktiv 2003/6 har följande lydelse:
”(37) En gemensam minimiuppsättning av kraftfulla verktyg och befogenheter för den behöriga myndigheten i varje medlemsstat kommer att garantera effektivitet i övervakningen. Marknadsföretag och alla finansiella aktörer bör också på sin nivå bidra till marknadens integritet. ...

(38) För att gemenskapens ramlagstiftning mot marknadsmissbruk skall kunna vara tillräcklig måste alla överträdelser av de förbud eller krav som fastställs enligt detta direktiv upptäckas och sanktioneras snabbt. I detta syfte bör påföljderna vara tillräckligt avskräckande, stå i proportion till hur allvarlig överträdelsen är och den vinst som gjorts, och genomföras på ett konsekvent sätt.

...

(44) Detta direktiv respekterar de grundläggande rättigheter och iakttar de principer som bland annat erkänns i [stadgan], särskilt artikel 11 i densamma, och artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna [och de grundläggande friheterna]. ...”

4 I artikel 12 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Den behöriga myndigheten skall få alla tillsyns- och utredningsbefogenheter som den behöver för att utföra sina uppgifter. ...

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 6.7 skall de befogenheter som avses i punkt 1 i den här artikeln utövas i enlighet med nationell rätt och omfatta åtminstone rätten att

a) få tillgång till varje dokument i vilken form som helst och få en kopia på det,

b) begära upplysningar av vem som helst, även av de personer som efter varandra verkar för att vidarebefordra order eller utföra de berörda operationerna samt deras huvudmän och om nödvändigt kalla en person till förhör,

...

3. Denna artikel skall inte påverka tillämpningen av nationella rättsliga bestämmelser om tystnadsplikt.”

5 Artikel 14 i nämnda direktiv har följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar deras rätt att föreskriva straffrättsliga påföljder skall medlemsstaterna, i enlighet med sin nationella lagstiftning, säkerställa att lämpliga administrativa åtgärder kan vidtas eller lämpliga administrativa påföljder kan beslutas beträffande de personer som är ansvariga för att de bestämmelser som antagits enligt detta direktiv inte har följts. Medlemsstaterna skall säkerställa att sådana åtgärder är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

2. Kommissionen skall i enlighet med förfarandet i artikel 17.2 upprätta en informativ lista över de administrativa åtgärder och påföljder som anges i punkt 1.

3. Medlemsstaterna skall föreskriva de påföljder som skall tillämpas för vägran att samarbeta vid en undersökning som omfattas av artikel 12.

...”

Förordning nr 596/2014

- 6 Skälen 62, 63, 66 och 77 i förordning nr 596/2014, som upphävde och ersatte direktiv 2003/6 med verkan från och med den 3 juli 2016, har följande lydelse:

”(62) Tillsynens effektivitet garanteras genom en uppsättning effektiva verktyg, befogenheter och resurser för den behöriga myndigheten i varje medlemsstat. I denna förordning fastställs följaktligen särskilt den minimiuppsättning av tillsyns- och utredningsbefogenheter som medlemsstaternas behöriga myndigheter bör ges enligt nationell rätt. ...

(63) Även företagen på marknaden och alla ekonomiska aktörer bör bidra till marketns integritet.
...

...

(66) Samtidigt som denna förordning specificerar en minimiuppsättning befogenheter som de behöriga myndigheterna bör ha, bör de befogenheterna utövas inom ramen för ett komplett system av nationell rätt som garanterar respekt för grundläggande rättigheter, inbegripet rätten till personlig integritet. ...

...

(77) Denna förordning står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i [stadgan]. Denna förordning bör således tolkas och tillämpas i överensstämmelse med dessa rättigheter och principer. ...”

- 7 Artikel 14 i förordningen, med rubriken ”Förbud mot insiderhandel och olagligt röjande av insiderinformation”, har följande lydelse:

”En person får inte

- a) ägna sig åt eller försöka ägna sig åt insiderhandel,
- b) rekommendera att någon annan person ägnar sig åt insiderhandel eller förmå någon annan person att ägna sig åt insiderhandel, eller
- c) olagligen röja insiderinformation.”

- 8 I artikel 23 i nämnda förordning, med rubriken ”De behöriga myndigheternas befogenheter”, föreskrivs följande i punkterna 2 och 3:

”2. För att utföra sina uppgifter enligt denna förordning ska behöriga myndigheter i enlighet med nationell rätt ha minst följande tillsyns- och utredningsbefogenheter:

- a) Få tillgång till varje dokument och uppgifter i vilken form som helst eller ta kopia på det.
- b) Kräva eller begära upplysningar av vem som helst, även av de personer som efter varandra verkar för att vidarebefordra handelsorder eller utföra de berörda operationerna samt deras huvudmän, och om nödvändigt kalla en person till förhör och förhöra personen för att få tillgång till information.

...

3. Medlemsstaterna ska se till att lämpliga åtgärder vidtagits så att behöriga myndigheter förfogar över de tillsyns- och övervakningsbefogenheter som behövs för att de ska kunna uppfylla sina åtaganden.

...”

- 9 I artikel 30 i samma förordning, med rubriken ”Administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder”, föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar straffrättsliga påföljder och utan att det påverkar de behöriga myndigheternas tillsynsbefogenheter enligt artikel 23, ska medlemsstaterna, i enlighet med nationell rätt, föreskriva att behöriga myndigheter ska ha befogenhet att vidta lämpliga administrativa sanktioner och andra administrativa åtgärder avseende åtminstone de följande överträdelserna

- a) överträdelser av artiklarna 14 och 15 ... och
- b) underlåtenhet att samarbeta eller uppfylla sina skyldigheter i samband med en undersökning eller begäran som avses i artikel 23.2.

Medlemsstaterna får besluta att inte fastställa några bestämmelser om administrativa sanktioner som avses i första stycket om överträdelserna som avses i led a eller led b i det stycket redan är föremål för straffrättsliga påföljder enligt nationell rätt senast den 3 juli 2016. När medlemsstaterna så beslutar ska de underrätta kommissionen och [Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma)] på ett detaljerat sätt om de relevanta delarna av sin straffrätt.

...

2. Medlemsstaterna ska i enlighet med nationell rätt säkerställa att behöriga myndigheter har befogenhet att påföra eller vidta åtminstone följande administrativa sanktioner och administrativa åtgärder i händelse av överträdelser som avses i punkt 1 första stycket a:

- a) Ett föreläggande enligt vilket det krävs att den person som bär ansvaret för överträdelsen upphör med sitt agerande och inte upprepar det.
- b) Återföring av de vinster som har gjorts eller förluster som undvikits på grund av överträdelsen, i den mån de kan bestämmas.
- c) En offentlig varning som anger vem som bär ansvaret för överträdelsen och överträdelsens karaktär.
- d) Återkallelse eller indragning av ett värdepappersföretags auktorisation.
- e) Tillfälligt förbud för personer i ledande ställning i ett värdepappersföretag eller annan fysisk person, som hålls ansvarig för överträdelsen att utöva ledningsuppdrag i värdepappersföretag.
- f) Vid upprepade överträdelser av artiklarna 14 eller 15, ett permanent förbud för personer i ledande ställning i ett värdepappersföretag, eller annan fysisk person som hålls ansvarig, att utöva ledningsuppdrag i värdepappersföretag.
- g) Tillfälligt förbud för personer i ledande ställning i ett värdepappersföretag, eller annan fysisk person som hålls ansvarig för överträdelsen att handla för egen räkning.
- h) Maximala administrativa sanktionsavgifter på minst tre gånger beloppet av de vinster som erhållits eller de förluster som undvikits genom överträdelsen, om dessa belopp kan fastställas.

- i) I fråga om en fysisk person, maximala administrativa sanktionsavgifter till ett belopp på minst
 - i) 5 000 000 [euro] för överträdelser av artiklarna 14 och 15 eller, i medlemsstater som inte har euron som valuta, motsvarande värde i nationell valuta den 2 juli 2014, ...

...

Hänvisningar till behörig myndighet i denna punkt påverkar inte den behöriga myndighetens möjligheter att utöva sina uppgifter på något av de sätt som anges i artikel 23.1.

...

3. Medlemsstaterna får föreskriva att de behöriga myndigheterna får förfoga över andra befogenheter förutom dem som avses i punkt 2 och att de får påföra högre sanktionsavgifter än de som fastställs i den punkten.”

Italiensk rätt

10 Republiken Italien har införlivat direktiv 2003/6 genom artikel 9 i legge n. 62 – Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004 (lag nr 62, om bestämmelser för att fullgöra de skyldigheter som följer av Italiens medlemskap i Europeiska gemenskaperna. Gemenskapslag 2004) av den 18 april 2005 (ordinarie tillägg till GURI nr 76 av den 27 april 2005). Genom denna artikel infördes flera bestämmelser i 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 (lagstiftningsdekret nr 58, med konsoliderade bestämmelser för finansiell verksamhet i den mening som avses i artiklarna 8 och 21 i lag nr 52 av den 6 februari 1996), av den 24 februari 1998 (nedan kallad den konsoliderade lagen), bland annat artikel 187bis i den konsoliderade lagen om insiderhandel, och artikel 187 quindicies i den konsoliderade lagen om påföljder vid vägran att samarbeta vid en undersökning som utförs av Consob.

11 Artikel 187bis i den konsoliderade lagen, med rubriken ”Insiderhandel”, hade vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet följande lydelse:

”1. Utan att det påverkar straffrättsliga påföljder när gärningen utgör en överträdelse, ska en administrativ sanktionsavgift påföras på mellan 20 000 euro och 3 miljoner euro om den som innehar insiderinformation på grund av sin ställning i emittentens administrations-, lednings- eller tillsynsorgan, andel av emittentens kapital, eller utövandet av ett arbete, ett yrke eller en tjänst, inklusive av offentligt slag, eller ett åliggande,

- a) förvärvar, säljer eller utför andra transaktioner, direkt eller indirekt, för egen eller tredje mans räkning med finansiella instrument, med utnyttjande av sådan information,
- b) röjer denna information för en annan person, förutom då röjandet sker som ett normalt led i utövandet av personens anställning, tjänst, yrke eller åligganden,
- c) rekommenderar eller förmår andra personer att, på grundval av denna information, utföra någon av de transaktioner som avses i led a.

2. Den sanktion som anges i punkt 1 ska även tillämpas på var och en som, efter att ha fått tillgång till insiderinformation genom förberedelse eller genomförande av brottsliga handlingar, utför någon av de handlingar som avses i punkt 1.

3. I denna artikel avses med 'finansiella instrument' även sådana finansiella instrument som avses i artikel 1.2 och vars värde är beroende av ett sådant finansiellt instrument som avses i artikel 180.1 a.

4. Den sanktion som föreskrivs i punkt 1 ska även tillämpas på var och en som har tillgång till insiderinformation och som, med iakttagande av normal aktsamhet, har eller kan ha kännedom om att denna information är insiderinformation utför någon av de handlingar som beskrivs i nämnda punkt.

5. De administrativa sanktionsavgifter som föreskrivs i punkterna 1, 2 och 4 höjs med upp till tre gånger beloppet eller det högre belopp som motsvarar tio gånger den avkastning eller vinst som erhållits genom överträdelsen om de, på grund av den person som begått överträdelsen eller omfattningen av intäkten eller vinsten av överträdelsen, framstår som otillräckliga även om maximibeloppet tillämpas.

6. I de fall som avses i denna artikel likställs försök med fullbordad överträdelse.”

12 I artikel 187 quindicies i den konsoliderade lagen, med rubriken ”Skydd för Consobs tillsynsverksamhet”, i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, föreskrevs följande:

”1. Med undantag för de fall som avses i artikel 2638 i codice civile [civillagen] ska den som inte inom den föreskrivna fristen efterkommer Consobs begäran eller som försenar Consob när den fullgör sina uppgifter åläggas en administrativ sanktionsavgift på mellan 10 000 euro och 200 000 euro.”

13 Artikel 187 quindicies ändrades genom decreto legislativo n. 129 del 2017 (lagstiftningsdekret nr 129 från år 2017). I den nu gällande lydelsen av artikel 187 quindicies, med rubriken ”Skydd för Banca d'Italias [Italiens centralbank] och Consobs tillsynsverksamhet”, föreskrivs följande:

”1. Med undantag för de fall som avses i artikel 2638 i civillagen bestraffas i enlighet med denna artikel den som inte inom de föreskrivna fristerna efterkommer en begäran av Italiens centralbank och Consob eller inte samarbetar med dessa myndigheter när de utövar sina tillsynsuppdrag eller försenar nämnda utövande.

1bis. Om överträdelsen begås av en fysisk person, ska den påföras en administrativ sanktionsavgift på mellan 10 000 euro och 5 miljoner euro.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

14 Genom beslut av den 2 maj 2012 ålade Consob, med stöd av artikel 187bis i den konsoliderade lagen, DB två sanktionsavgifter på 200 000 euro respektive 100 000 euro för en administrativ överträdelse avseende insiderhandel som hade ägt rum mellan den 19 februari och den 26 februari 2009 och som bestod av två delar, nämligen insiderhandel och otillåtet röjande av insiderinformation.

15 Consob ålade även DB en sanktionsavgift på 50 000 euro för den administrativa överträdelse som avses i artikel 187 quindicies i den konsoliderade lagen, med motiveringen att DB, efter att vid flera tillfällen ha begärt att tidpunkten för det förhör som han hade kallats till i egenskap av person med kännedom om de faktiska omständigheterna skulle skjutas upp, hade vägrat att besvara de frågor som hade ställts till honom när han inställde sig till förhöret.

- 16 Consob påförde dessutom DB den accessoriska påföljden tillfällig förlust av gott anseende vilken avses i artikel 187^{quater.1} i den konsoliderade lagen för en period på 18 månader och beslutade om förverkande av ett belopp som motsvarade vinsten eller de medel som hade använts för att erhålla vinsten i enlighet med artikel 187^{sexies} i den konsoliderade lagen.
- 17 DB överklagade dessa påföljder till Corte d'appello di Roma (Appellationsdomstolen i Rom, Italien), som ogillade överklagandet. DB överklagade domen till Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien). Genom beslut av den 16 februari 2018 ställde denna domstol två prejudiciella frågor som gällde förenligheten med konstitutionen till Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien). Endast den första av dessa frågor är relevant i samband med förevarande begäran om förhandsavgörande.
- 18 Denna fråga avser artikel 187 ^{quindicies} i den konsoliderade lagen, i den mån som denna bestämmelse föreskriver påföljder för underlåtenhet att inom de föreskrivna fristerna efterkomma Consobs begäran eller för att försena utövandet av detta organs tillsynsfunktioner, inbegripet med avseende på den person som Consob, vid utövandet av dessa uppgifter, beskyller för insiderhandel.
- 19 Corte costituzionale (Författningsdomstolen) har i sitt beslut om hänskjutande påpekat att frågan huruvida artikel 187 ^{quindicies} i den konsoliderade lagen är förenlig med konstitutionen ställs i förhållande till flera rättigheter och principer, varav vissa följer av nationell rätt, nämligen rätten till försvar och principen om parternas likställdhet i processen, vilka föreskrivs i den italienska konstitutionen, och andra av internationell rätt och unionsrätt.
- 20 Den hänskjutande domstolen anser att rätten att tåga och att inte vittna mot sig själv (nedan kallad rätten att tåga), vilken grundar sig på de återopade konstitutionella bestämmelserna, unionsrätten och internationell rätt, inte kan rättfärdiga den berörda personens vägran att närvara vid det förhör som Consob hade förordnat om, eller den berörda personens dröjsmål med att inställa sig till förhöret, förutsatt att vederbörande hade garanterats en rätt att inte besvara de frågor som skulle ställas under förhöret. Någon sådan garanti förelåg emellertid inte i förevarande fall.
- 21 Enligt den hänskjutande domstolen ska det för det första beaktas att det finns en risk för att den som påstås ha gjort sig skyldig till en administrativ överträdelse som kan bli föremål för en straffrättslig påföljd, genom skyldigheten att samarbeta med den behöriga myndigheten, faktiskt kan bidra till att en anklagelse framställs för brott. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende understrukit att enligt italiensk rätt utgör den insiderhandel som läggs DB till last både en administrativ överträdelse och ett brott, och att förfarandena som är tillämpliga på dessa kan inledas och fullföljas parallellt, i den mån som det är förenligt med principen *ne bis in idem* i artikel 50 i stadgan (dom av den 20 mars 2018, *Garlsson Real Estate m.fl.*, C-537/16, EU:C:2018:193, punkterna 42–63).
- 22 För det andra har den hänskjutande domstolen erinrat om att den rätt att tåga som följer av artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), enligt praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, åsidosätts när personer är föremål för påföljder enligt nationell rätt på grund av att de inte har svarat på administrativa myndigheters frågor i förfaranden för fastställande av administrativa överträdelser som kan bli föremål för straffrättsliga påföljder (Europadomstolen, 3 maj 2001, *J.B. mot Schweiz*, CE:ECHR:2001:0503JUD003182796, §§ 63–71, Europadomstolen, 4 oktober 2005, *Shannon mot Förenade kungariket*, CE:ECHR:2005:1004JUD000656303, §§ 38–41, och Europadomstolen, 5 april 2012, *Chambaz mot Schweiz*, CE:ECHR:2012:0405JUD001166304, §§ 50–58).
- 23 Eftersom artikel 187 ^{quindicies} i den konsoliderade lagen infördes i den italienska rättsordningen för att fullgöra en specifik skyldighet enligt artikel 14.3 i direktiv 2003/6 och eftersom den för närvarande utgör genomförandet av artikel 30.1 b i förordning nr 596/2014, bedömer den hänskjutande domstolen att ett fastställande av att nämnda artikel 187 ^{quindicies} strider mot konstitutionen riskerar att strida

mot unionsrätten, om dessa bestämmelser i unionens sekundärrätt ska förstås så, att de innebär att medlemsstaterna är skyldiga att vidta sanktionsåtgärder mot en person som misstänks för insiderhandel och som tiger i förhör med de behöriga myndigheterna. Det är emellertid tveksamt om dessa bestämmelser, tolkade på detta sätt, är förenliga med artiklarna 47 och 48 i stadgan, vilka också förefaller erkänna rätten att tiga inom samma gränser som följer av artikel 6 i Europakonventionen och den italienska konstitutionen.

- 24 Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att EU-domstolens praxis, enligt vilken en person som är föremål för en undersökning inom ramen för ett förfarande om överträdelse av unionens konkurrensregler är skyldig att besvara rent faktiska frågor, innebär en betydande begränsning av den berördes rätt att inte, ens indirekt, vittna mot sig själv.
- 25 Denna rättspraxis, som tillkom med avseende på juridiska och inte fysiska personer och som i stor utsträckning utvecklades innan stadgan antogs, är emellertid svår att förena med den straffrättsliga karaktär som domstolen i domen av den 20 mars 2018, *Di Puma och Zecca* (C-596/16 och C-597/16, EU:C:2018:192), tillskrev de administrativa sanktioner som föreskrivs i den italienska rättsordningen för insiderhandel.
- 26 Frågan huruvida artiklarna 47 och 48 i stadgan, mot bakgrund av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna avseende artikel 6 i Europakonventionen, innebär att rätten att tiga i administrativa förfaranden som kan leda till straffrättsliga påföljder ska respekteras har ännu inte prövats av EU-domstolen eller av unionslagstiftaren. Den hänskjutande domstolen anser därför att det, innan den tar ställning till den fråga om förenligheten med konstitutionen som ställts till den, är nödvändigt att vända sig till EU-domstolen med en begäran om att den tolkar och, i förekommande fall, tar ställning till giltigheten, i förhållande till artiklarna 47 och 48 i stadgan, av artikel 14.3 i direktiv 2003/6 samt av artikel 30.1 b i förordning nr 596/2014.
- 27 Mot denna bakgrund beslutade Corte costituzionale (Författningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- ”1) Ska artikel 14.3 i direktiv 2003/6, i den mån den fortfarande är tillämplig i tiden (*ratione temporis*), och artikel 30.1 b i förordning nr 596/2014 tolkas på så sätt att de tillåter att medlemsstaterna inte vidtar sanktionsåtgärder mot en person som vägrar besvara frågor från den behöriga myndigheten när det av personens svar kan framgå att personen är ansvarig för en överträdelse som straffas med en administrativ sanktion av ’straffrättslig’ karaktär?
- 2) I händelse av nekande svar på den första frågan – är artikel 14.3 i direktiv 2003/6, i den mån den fortfarande är tillämplig i tiden (*ratione temporis*), och artikel 30.1 b i förordning nr 596/2014 förenliga med artiklarna 47 och 48 i [stadgan], även mot bakgrund av praxis från Europadomstolen rörande artikel 6 i Europakonventionen och medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, i den mån det i de förstnämnda artiklarna föreskrivs att sanktionsåtgärder också ska vidtas mot en person som vägrar besvara frågor från den behöriga myndigheten när det av personens svar kan framgå att personen är ansvarig för en överträdelse som straffas med en administrativ sanktion av ’straffrättslig’ karaktär?”

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

- 28 Europeiska unionens råd har i sitt skriftliga yttrande ifrågasatt huruvida förordning nr 596/2014, som med hänsyn till tidpunkten för dess ikraftträdande inte är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet, är relevant för att meddela ett avgörande i det nationella målet.

- 29 Enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den samt för att kunna förstå skälen till att den nationella domstolen anser att den behöver ha svar på dessa frågor för att kunna avgöra målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 november 2009, Filipiak, C-314/08, EU:C:2009:719, punkterna 40–42, och dom av den 12 december 2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, punkt 24).
- 30 I förevarande fall anser Corte costituzionale (Författningsdomstolen) att den är skyldig att uttala sig om huruvida artikel 187 quindicies i den konsoliderade lagen är förenlig med konstitutionen, inte bara med avseende på den version av den konsoliderade lagen som var i kraft vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, genom vilken artikel 14.3 i direktiv 2003/6 införlivades, utan även med avseende på den version som för närvarande är i kraft, genom vilken artikel 30.1 b i förordning nr 596/2014 genomförs. Den nationella domstolen har i detta avseende hänvisat till överensstämmelsen och kontinuiteten mellan bestämmelserna i direktiv 2003/6 och bestämmelserna i förordning nr 596/2014, vilka motiverar en helhetsbedömning av de motsvarande bestämmelserna i artikel 14.3 i direktivet och artikel 30.1 b i förordningen.
- 31 Såsom framgår av handlingarna i målet skulle en förklaring om att artikel 187 quindicies i den konsoliderade lagen strider mot konstitutionen även påverka den nu gällande lydelsen av denna artikel, genom vilken artikel 30.1 b i förordning nr 596/2014 genomförs.
- 32 I detta sammanhang är det inte uppenbart att den begärda tolkningen av den sistnämnda bestämmelsen inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten i målet vid den nationella domstolen.
- 33 Tolkningsfrågorna ska följaktligen tas upp till sakprövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

- 34 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 14.3 i direktiv 2003/6 och artikel 30.1 b i förordning nr 596/2014, mot bakgrund av artiklarna 47 och 48 i stadgan, ska tolkas så, att de tillåter att medlemsstaterna inte vidtar sanktionsåtgärder mot en fysisk person som, inom ramen för en undersökning som genomförs med avseende på denna person av den behöriga myndigheten i enlighet med nämnda direktiv eller nämnda förordning, vägrar att lämna svar till nämnda myndighet av vilka det kan framgå att personen är ansvarig för en överträdelse som straffas med en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär.
- 35 Domstolen erinrar inledningsvis om att enligt artikel 51.1 i stadgan riktar sig bestämmelserna i stadgan till Europeiska unionens institutioner och till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten.
- 36 Även om de frågor som ställts avser artiklarna 47 och 48 i stadgan, vilka bland annat föreskriver rätten att få sin sak prövad i en rättvis rättegång och oskuldspresumtionen, hänvisar begäran om förhandsavgörande även till de rättigheter som garanteras i artikel 6 i Europakonventionen. Även om Europakonventionen inte utgör ett rättsligt instrument som formellt har införlivats med unionens rättsordning så länge som unionen inte har anslutit sig till den, ska det emellertid erinras om att de grundläggande rättigheter som erkänns i Europakonventionen, såsom bekräftas i artikel 6.3 FEU, ingår i unionsrätten som allmänna principer. Artikel 52.3 i stadgan, i vilken det föreskrivs att de rättigheter i

stadgan som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen har samma innebörd och räckvidd som i konventionen, syftar till att säkerställa det nödvändiga sammanhanget mellan dessa rättigheter, utan att undergräva unionsrättens och domstolens autonomi (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, *Garlsson Real Estate m.fl.*, C-537/16, EU:C:2018:193, punkterna 24 och 25).

- 37 Enligt förklaringarna avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17) motsvarar artikel 47 andra stycket i stadgan artikel 6.1 i Europakonventionen och artikel 48 i stadgan "motsvarar" artikel 6.2 och 6.3 i Europakonventionen. När EU-domstolen tolkar de rättigheter som garanteras i artikel 47 andra stycket och i artikel 48 i stadgan måste den således beakta motsvarande rättigheter vilka garanteras i artikel 6 i Europakonventionen, såsom den tolkats av Europadomstolen, såsom lägsta tillåtna skyddsnivå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 maj 2019, *kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark)*, C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 72, dom av den 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net m.fl.*, C-511/18, C-512/18 och C-520/18, EU:C:2020:791, punkt 124, samt dom av den 17 december 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België m.fl.*, C-336/19, EU:C:2020:1031, punkt 56).
- 38 Europadomstolen har i detta avseende påpekat att även om rätten att tåga inte uttryckligen nämns i artikel 6 i Europakonventionen, utgör den en allmänt erkänd internationell norm som utgör kärnan i begreppet rättvis rättegång. Genom att skydda den tilltalade mot tvång som utövas av myndigheterna bidrar denna rätt till att undvika rättsliga fel och garantera det resultat som eftersträvas med nämnda artikel 6 (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 8 februari 1996, *John Murray mot Förenade kungariket*, CE:ECHR:1996:0208JUD001873191, § 45).
- 39 Skyddet för rätten att tåga syftar till att säkerställa att åklagarsidan, i ett brottmål, inte grundar sitt resonemang på bevisning som den har erhållit genom tvång eller påtryckningar, i strid med den anklagade personens vilja (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 17 december 1996, *Saunders mot Förenade kungariket*, CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, § 68). Denna rättighet åsidosätts bland annat i en situation i vilken en misstänkt person, efter hot om påföljder för det fall han eller hon inte vittnar, antingen vittnar eller straffas för att ha vägrat vittna (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 13 september 2016, *Ibrahim med flera mot Förenade kungariket*, CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, § 267).
- 40 Rätten att tåga kan inte rimligen begränsas till erkännande av gärningar eller kommentarer som direkt kan användas emot den person som hörs, utan omfattar även information om faktiska omständigheter som senare kan komma att användas till stöd för anklagelsen och på så sätt påverka den fällande domen eller påföljden för denna person (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 17 december 1996, *Saunders mot Förenade kungariket*, CE:ECHR:1996:1217JUD001918791, § 71, och Europadomstolen, 19 mars 2015, *Corbet med flera mot Frankrike*, CE:ECHR:2015:0319JUD000749411, § 34).
- 41 Rätten att tåga kan emellertid inte rättfärdiga varje bristande samarbete med de behöriga myndigheterna, såsom en vägran att inställa sig till ett förhör som organiseras av nämnda myndigheter eller förhållningsåtgärder i syfte att skjuta upp detta.
- 42 När det gäller frågan under vilka villkor denna rätt även ska iakttas i förfaranden som avser fastställandet av administrativa överträdelse, ska det understrykas att denna rätt är tillämplig i förfaranden som kan leda till administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär. Tre kriterier är relevanta för bedömningen av huruvida det föreligger en sådan karaktär. 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 (dom av den 20 mars 2018, *Garlsson Real Estate m.fl.*, C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 28).

- 43 Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av dessa kriterier bedöma huruvida de administrativa sanktioner som är i fråga i det nationella målet är av straffrättslig karaktär, har den hänskjutande domstolen emellertid med rätta erinrat om att enligt EU-domstolens praxis förefaller vissa av de administrativa sanktioner som ålagts av Consob ha ett repressivt syfte och vara så stränga att de kan vara av straffrättslig karaktär (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 mars 2018, *Di Puma och Zecca*, C-596/16 och C-597/16, EU:C:2018:192, punkt 38, och dom av den 20 mars 2018, *Garlsson Real Estate m.fl.*, C-537/16, EU:C:2018:193, punkterna 34 och 35). Europadomstolen har å sin sida, i huvudsak, kommit fram till samma slutsats (Europadomstolen, 4 mars 2014, *Grande Stevens m.fl. mot Italien*, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, § 101).
- 44 Även om det antas att de påföljder som i förevarande fall ålagts DB av den tillsynsmyndighet som är i fråga i det nationella målet inte är av straffrättslig art, kan nödvändigheten av att iaktta rätten att tåga inom ramen för en undersökning som nämnda myndighet genomför också följa av den omständigheten att, såsom den hänskjutande domstolen har påpekat, den bevisning som erhålls inom ramen för detta förfarande, enligt den nationella lagstiftningen, kan användas inom ramen för ett straffrättsligt förfarande som inletts mot samma person för att fastställa att en brottslig gärning begåtts.
- 45 Mot bakgrund av vad som anförts i punkterna 35–44 ovan finner domstolen att bland de garantier som följer av artikel 47 andra stycket och artikel 48 i stadgan, och som såväl unionsinstitutionerna som medlemsstaterna är skyldiga att iaktta när dessa tillämpar unionsrätten, ingår bland annat rätten att tåga för en fysisk person som är "anklagad" i den mening som avses i den sistnämnda bestämmelsen. Denna rättighet utgör bland annat hinder för att sanktionsåtgärder vidtas mot en sådan person med anledning av personens vägran att, till den behöriga myndigheten enligt direktiv 2003/6 eller förordning nr 596/2014, lämna svar av vilka det kan framgå att personen är ansvarig för en överträdelse som straffas med en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär eller att personen har straffrättsligt ansvar.
- 46 Denna bedömning påverkas inte av domstolens praxis avseende unionens konkurrensregler, av vilken det i huvudsak framgår att det berörda företaget, inom ramen för ett förfarande som syftar till att fastställa en överträdelse av dessa regler, kan tvingas att lämna alla nödvändiga upplysningar om de faktiska omständigheter som det kan ha kännedom om och vid behov överlämna de handlingar rörande dessa som det har tillgång till, även om dessa kan användas för att fastställa att företaget självt eller ett annat företag har gjort sig skyldigt till konkurrensbegränsande beteende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 oktober 1989, *Orkem/kommissionen*, 374/87, EU:C:1989:387, punkt 34, dom av den 29 juni 2006, *kommissionen/SGL Carbon*, C-301/04 P, EU:C:2006:432, punkt 41, och dom av den 25 januari 2007, *Dalmine/kommissionen*, C-407/04 P, EU:C:2007:53, punkt 34).
- 47 Domstolen har nämligen för det första, i detta sammanhang, även fastställt att nämnda företag inte kan åläggas en skyldighet att tillhandahålla svar i vilka företaget tvingas erkänna att en sådan överträdelse föreligger (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 oktober 1989, *Orkem/kommissionen*, 374/87, EU:C:1989:387, punkt 35, och dom av den 29 juni 2006, *kommissionen/SGL Carbon*, C-301/04 P, EU:C:2006:432, punkt 42).
- 48 För det andra rör den rättspraxis som det hänvisas till i de två föregående punkterna, såsom den hänskjutande domstolen själv har påpekat, förfaranden som kan leda till att företag och företagssammanslutningar åläggs sanktioner. Den kan inte tillämpas analogt när det gäller att fastställa räckvidden av rätten att tåga för fysiska personer som, i likhet med DB, är föremål för ett förfarande för insiderhandel.
- 49 Mot bakgrund av de tvivel som den hänskjutande domstolen har uttryckt beträffande giltigheten av artikel 14.3 i direktiv 2003/6 och artikel 30.1 b i förordning nr 596/2014 i förhållande till den rätt att tåga som följer av artikel 47 andra stycket och artikel 48 i stadgan, ska det även prövas huruvida dessa

bestämmelser i unionens sekundärrätt kan tolkas på ett sätt som är förenligt med denna rätt att tåga, på så sätt att de inte föreskriver att sanktionsåtgärder ska vidtas mot en fysisk person med anledning av personens vägran att, till den behöriga myndigheten enligt nämnda direktiv eller nämnda förordning, lämna svar av vilka det kan framgå att personen är ansvarig för en överträdelse som straffas med en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär eller att personen har straffrättsligt ansvar.

- 50 Det ska inledningsvis erinras om att enligt en allmän tolkningsprincip ska en sekundärrättslig bestämmelse, så långt det är möjligt, tolkas på ett sätt som inte påverkar dess giltighet och som överensstämmer med primärrätten i dess helhet, bland annat med bestämmelserna i stadgan. När ordalydelsen i en bestämmelse i unionens sekundärrätt kan tolkas på flera sätt, ska företrädare således ges åt den tolkning som medför att bestämmelsen överensstämmer med primärrätten snarare än åt den tolkning som leder till att bestämmelsen anses vara oförenlig med primärrätten (dom av den 14 maj 2019, M m.fl. (Återkallande av flyktingstatus), C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 77). I såväl skäl 44 i direktiv 2003/6 som skäl 77 i förordning nr 596/2014 framhålls för övrigt att dessa båda rättsakter respekterar de grundläggande rättigheter och principer som erkänns i stadgan.
- 51 Vad till att börja med gäller artikel 14.3 i direktiv 2003/6 föreskriver denna artikel att medlemsstaterna ska föreskriva de påföljder som ska tillämpas för vägran att samarbeta vid en undersökning som omfattas av artikel 12 i direktivet. I den sistnämnda artikeln anges att den behöriga myndigheten inom denna ram ska kunna begära upplysningar av vem som helst, och om nödvändigt kalla en person till förhör.
- 52 Även om ordalydelsen i dessa båda bestämmelser inte uttryckligen utesluter att medlemsstaternas skyldighet att föreskriva de påföljder som ska tillämpas i ett sådant fall även gäller för det fall en person som hörs på detta sätt vägrar att till nämnda myndighet lämna svar av vilka det kan framgå att personen är ansvarig för en överträdelse som straffas med en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär eller att personen har straffrättsligt ansvar, finns det inte heller något i lydelsen av artikel 14.3 i direktiv 2003/6 som hindrar att denna bestämmelse tolkas så att den inte är tillämplig i ett sådant fall.
- 53 Vad vidare gäller artikel 30.1 b i förordning nr 596/2014 föreskrivs i denna bestämmelse att administrativa sanktioner ska fastställas för underlåtenhet att samarbeta eller underkasta sig en undersökning, inspektion eller sådan begäran som avses i artikel 23.2 led b i förordningen. I led b i denna artikel anges att detta omfattar förhör av en person för att erhålla upplysningar.
- 54 Det ska emellertid påpekas att även om artikel 30.1 i förordning nr 596/2014 kräver att medlemsstaterna ska se till att de behöriga myndigheterna har befogenhet att vidta lämpliga sanktioner och andra lämpliga åtgärder, bland annat i de fall som avses i led b i denna bestämmelse, föreskriver den inte att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva att sådana sanktioner eller åtgärder ska tillämpas på fysiska personer som, inom ramen för en utredning avseende en överträdelse som straffas med en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär, vägrar att till den behöriga myndigheten lämna svar av vilka det kan framgå att personen är ansvarig för en sådan överträdelse eller att personen har straffrättsligt ansvar.
- 55 Härav följer att såväl artikel 14.3 i direktiv 2003/6 som artikel 30.1 b i förordning nr 596/2014 lämpar sig för en tolkning som är förenlig med artiklarna 47 och 48 i stadgan, enligt vilken dessa artiklar inte kräver att sanktionsåtgärder vidtas mot en fysisk person med anledning av personens vägran att, till den behöriga myndigheten, lämna svar av vilka det kan framgå att personen är ansvarig för en överträdelse som straffas med en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär eller att personen har straffrättsligt ansvar.
- 56 Vid en sådan tolkning kan giltigheten av dessa bestämmelser i unionens sekundärrätt inte påverkas mot bakgrund av artiklarna 47 och 48 i stadgan, av det skälet att de inte uttryckligen utesluter att en påföljd åläggs för en sådan vägran.

- 57 Det ska i detta sammanhang slutligen erinras om att medlemsstaterna ska använda det utrymme för skönsmässig bedömning som en unionsrättslig sekundärrättsakt ger dem på ett sätt som är förenligt med de grundläggande rättigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 mars 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, punkterna 53 och 54). Vid fullgörandet av de skyldigheter som följer av direktiv 2003/6 eller förordning nr 596/2014 ankommer det således på dem att, såsom påpekats i punkt 45 ovan, säkerställa att den behöriga myndigheten, i enlighet med den rätt att tåga som garanteras i artiklarna 47 och 48 i stadgan, inte kan vidta sanktionsåtgärder mot en fysisk person med anledning av personens vägran att, till denna myndighet, lämna svar av vilka det kan framgå att personen är ansvarig för en överträdelse som straffas med en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär eller att personen har straffrättsligt ansvar.
- 58 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 14.3 i direktiv 2003/6 och artikel 30.1 b i förordning nr 596/2014 ska, mot bakgrund av artiklarna 47 och 48 i stadgan, tolkas så, att de tillåter att medlemsstaterna inte vidtar sanktionsåtgärder mot en fysisk person som, inom ramen för en undersökning som genomförs med avseende på denna person av den behöriga myndigheten i enlighet med nämnda direktiv eller nämnda förordning, vägrar att lämna svar till nämnda myndighet av vilka det kan framgå att personen är ansvarig för en överträdelse som straffas med en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär eller att personen har straffrättsligt ansvar.

Rättegångskostnader

- 59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 14.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmisbruk) och artikel 30.1 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmisbruk (marknadsmisbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG ska, mot bakgrund av artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att de tillåter att medlemsstaterna inte vidtar sanktionsåtgärder mot en fysisk person som, inom ramen för en undersökning som genomförs med avseende på denna person av den behöriga myndigheten i enlighet med nämnda direktiv eller nämnda förordning, vägrar att lämna svar till nämnda myndighet av vilka det kan framgå att personen är ansvarig för en överträdelse som straffas med en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär eller att personen har straffrättsligt ansvar.

Underskrifter