



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 20 mars 2018*

”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”

I mål C-537/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien) genom beslut av den 20 september 2016, som inkom till domstolen den 24 oktober 2016, i målet

Garlsson Real Estate SA, i likvidation,

Stefano Ricucci,

Magiste International SA

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (referent), A. Rosas och E. Levits samt domarna E. Juhász, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos och E. Regan,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 maj 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Garlsson Real Estate SA, i likvidation, Stefano Ricucci och Magiste International SA, genom M. Canfora, avvocato,

* Rättegångsspråk: italienska.

- Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob), genom A. Valente, S. Providenti och P. Palmisano, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Galluzzo och P. Gentili, avvocati dello Stato,
- Tysklands regering, genom T. Henze och D. Klebs, båda i egenskap av ombud,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom V. Di Bucci, R. Troosters och T. Scharf, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 12 september 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), jämförd med artikel 4 i protokoll nr 7 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Garlsson Real Estate SA, i likvidation, Stefano Ricucci och Magiste International SA, å ena sidan, och Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (den nationella företags- och börskommittén, Italien) (nedan kallat Consob), å andra sidan, angående lagenligheten av en administrativ sanktionsavgift som ålagts dem på grund av överträdelser av lagstiftningen om otillbörlig marknadspåverkan.

Tillämpliga bestämmelser

Europakonventionen

- 3 Artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen, med rubriken ”Rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger”, förskriver följande:
 - ”1. Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.
 2. Bestämmelserna i föregående punkt skall inte utgöra hinder för att målet tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet, vilket kan ha påverkat utgången i målet.
 3. Avvikelse får inte ske från denna artikel med stöd av artikel 15 i konventionen.”

Unionsrätt

- 4 I enlighet med artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG av den 28 januari 2003 om insiderhandel och otillbörlig marknadspåverkan (marknadsmisshandling) (EUT L 96, 2003, s. 16) ska medlemsstaterna förbjuda varje person att bedriva otillbörlig marknadspåverkan. Vilka handlingar som utgör otillbörlig marknadspåverkan fastställs i artikel 1 led 2 i direktivet.
- 5 I artikel 14.1 i direktivet föreskrivs följande:

”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.”

Italiensk rätt

- 6 Artikel 185 i decreto legislativo n. 58 – Testo unico delle disposizioni in materia Società di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 52, n. 1996 (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 (ordinarie tillägg till GURI nr 71 av den 26 mars 1998), i dess lydelse enligt 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) (nedan kallad TUF), har rubriken ”Otillbörlig marknadspåverkan”. I denna bestämmelse föreskrivs följande:

”1. Den som sprider falska uppgifter eller vidtar skentransaktioner eller andra artificiella handlingar som är ägnade att i betydande mån påverka priset på finansiella instrument döms till fängelse, lägst ett och högst sex år, samt böter, lägst 20 000 och högst 5 000 000 euro.

2. Domstolen får höja bötesstraffet upp till tre gånger [det föreskrivna beloppet] eller upp till ett belopp som är upp till tio gånger högre än den avkastning eller vinst som erhållits till följd av brottet när – med beaktande av gärningens skadliga inverkan, gärningsmannens individuella egenskaper och den avkastning eller vinst som erhållits – böterna inte kan anses tillräckliga, trots att maximalt bötesbelopp tillämpats.”

- 7 Artikel 187-ter TUF, med rubriken ”Otillbörlig marknadspåverkan”, har följande lydelse:

”1. ”Utan att det påverkar de straffrättsliga påföljder som åläggs för brott, ska den som via medier, inklusive internet, eller på annat sätt, sprider falska eller vilseledande uppgifter, rykten eller nyheter som ger eller kan förväntas ge falska eller vilseledande signaler om finansiella instrument, åläggas en administrativ sanktionsavgift på mellan 20 000 och 5 000 000 euro.

...

3. Utan att det påverkar straffrättsliga påföljder när gärningen utgör brott, ska den administrativa sanktionsavgift som avses i punkt 1 påföras den som

...

c) genomför transaktioner eller utför handelsorder under falska förespeglingar eller andra slag av vilseledande eller manipulationer,

...

5. De administrativa sanktionsavgifter som föreskrivs i föregående punkter ska ökas med upp till tre gånger [det föreskrivna beloppet] eller upp till ett belopp som är upp till tio gånger högre än den avkastning eller vinst som erhållits till följd av brottet när – med beaktande av gärningens skadliga inverkan, gärningsmannens individuella egenskaper och den avkastning eller vinst som erhållits, eller inverkan på marknaden – sanktionerna inte kan anses tillräckliga, trots att maximibeloppet tillämpas.

...”

8 I artikel 187-decies TUF, med rubriken ”Förbindelser med domstolarna”, föreskrivs följande:

”1. Om åklagarmyndigheten får kännedom om någon av de gärningar som avses i kapitel II, ska den omedelbart underrätta [Consobs ordförande].

2. [Consobs ordförande] ska genom en motiverad rapport förse åklagarmyndigheten med dokumentation från kontroller vid vilka man upptäckt uppgifter som pekar på att en överträdelse ägt rum. Handlingarna ska översändas till åklagarmyndigheten senast när utredningen av de överträdelser som avses i kapitel III i denna avdelning har avslutats.

3. [Consob] och den rättsskipande myndigheten ska samarbeta, bland annat genom utbyte av information, i syfte att underlätta upptäckt av de överträdelser som avses i denna avdelning, och detta även när dessa överträdelser inte utgör ett brott. ...”

9 I artikel 187-duodecies.1 TUF, med rubriken ”Förhållandet mellan brottsmålsförfarandet och det administrativa utredningsförfarandet och invändningsförfarandet”, föreskrivs följande:

”Det administrativa utredningsförfarandet och invändningsförfarandet ... ska inte vilandeförklaras av det skälet att ett straffrättsligt förfarande pågår som avser samma omständigheter eller omständigheter vars fastställande är avgörande för utgången i ärendet.”

10 I artikel 187-terdecies TUF, med rubriken ”Verkställighet av böter och sanktionsavgifter i brottsmålsförfarandet”, föreskrivs följande:

”När gärningsmannen eller företaget, för samma gärning, har ålagts en administrativ sanktionsavgift ... ska indrivningen av böter och sanktionsavgifter hänförliga till gärningen enbart gälla den överskjutande delen i förhållande till det belopp som den administrativa myndigheten uppburit.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 Consob ålade genom beslut av den 9 september 2007 Stefano Ricucci, Magiste International och Garlsson Real Estate att solidariskt betala en sanktionsavgift på 10 200 000 euro.

12 Enligt beslutet hade Stefano Ricucci, under den period som är aktuell i det nationella målet, utfört manipulationer som syftade till att skapa intresse för aktierna i RCS Mediagroup SpA och att därigenom driva upp kursen för dessa aktier, för att uppnå personlig vinning. Consob ansåg att detta hade lett till en onormal kursutveckling för dessa aktier och att dessa gärningar därför skulle anses utgöra otillbörlig marknadspåverkan, i den mening som avses i artikel 187-ter.3 c TUF.

- 13 Den administrativa sanktionsavgift som är aktuell i det nationella målet ifrågasattes av Stefano Ricucci, Magiste International och Garlsson Real Estate vid Corte d'appello di Roma (Appellationsdomstolen i Rom, Italien). Genom dom av den 2 januari 2009 biföll denna domstol till viss del överklagandet genom att minska nämnda administrativa sanktionsavgift till 5 miljoner euro. Samtliga parter i det nationella målet överklagade denna dom till Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen, Italien).
- 14 De gärningar som beskrivs i punkt 12 i förevarande dom har även gett upphov till ett brottmålsförfarande mot Stefano Ricucci, vilket ledde till att han – genom dom meddelad av Tribunale di Roma (Domstolen i Rom, Italien) den 10 december 2008, enligt det förhandlade förfarandet – dömdes till fängelse i fyra år och sex månader på grundval av artikel 185 TUF. Fängelsestraffet sänktes sedan till tre år och bortföll senare genom benådning. Denna dom har vunnit laga kraft.
- 15 I detta sammanhang påpekade den hänskjutande domstolen att i italiensk rätt är principen *ne bis in idem* inte tillämplig på förhållandet mellan straffrättsliga och administrativa påföljder.
- 16 Den hänskjutande domstolen hyste emellertid tvivel om huruvida, sedan Tribunale di Roma (Domstolen i Rom) meddelat dom av den 10 december 2008, förfarandet avseende den aktuella administrativa sanktionsavgiften är förenligt med artikel 50 i stadgan, jämförd med artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen.
- 17 Enligt den hänskjutande domstolen kan nämligen – även om denna dom i italiensk rätt jämföras med en fällande brottmålsdom – den administrativa sanktionsavgift som är i fråga i det nationella målet och som påförts i enlighet med artikel 187-ter TUF, anses vara av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen, såsom den tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i dom av den 4 mars 2014 i målet Grande Stevens m.fl. mot Italien (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010). Den hänskjutande domstolen har påpekat att de gärningar som läggs Michael Ricucci till last i detta administrativa förfarande är desamma som de som ligger till grund för den straffrättsliga påföljd som han ådömts.
- 18 Den hänskjutande domstolen ansåg att tillämpningen av artikel 187-ter TUF i det nationella målet väcker frågor om huruvida denna bestämmelse är grundlagsenlig, varför den ställde en fråga till Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien).
- 19 Genom dom av den 12 maj 2016 förklarade Corte costituzionale (Författningsdomstolen) att frågan om grundlagsförenlighet inte kunde tas upp till sakprövning, med motiveringen att den hänskjutande domstolen inte på förhand hade klargjort förhållandet mellan principen *ne bis in idem* enligt artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen, såsom den tolkats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, och samma princip som den som ska tillämpas i samband med marknadsmissbruk enligt unionsrätten. Dessutom uppkommer frågan huruvida principen *ne bis in idem*, såsom den garanteras genom unionsrätten, är direkt tillämplig på en medlemsstats interna rättsordning.
- 20 Under dessa omständigheter beslutade Corte suprema di cassazione (Högsta domstolen) att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Ska artikel 50 i stadgan, jämförd med artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen, relevant praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och nationell rätt, tolkas så, att den utgör hinder för ett administrativt förfarande mot en person avseende omständigheter (rättsstridiga ageranden i form av otillbörlig marknadspåverkan) för vilka samma person redan blivit dömd genom en lagakraftvunnen brottmålsdom?
- 2) Kan den nationella domstolen direkt tillämpa principerna i unionsrätten avseende principen *ne bis in idem* i artikel 50 i stadgan, jämförd med artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen, relevant praxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna och nationell rätt?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 21 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 50 i stadgan, jämförd med artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som tillåter ett förfarande för administrativa sanktionsavgifter mot en person avseende rättsstridiga ageranden i form av otillbörlig marknadspåverkan för vilka samma person redan blivit dömd genom en lagakraftvunnen brottmålsdom.
- 22 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.
- 23 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 stadfästs i artikel 50 i stadgan.
- 24 De grundläggande rättigheter som erkänns i Europakonventionen ingår dessutom, såsom bekräftas i artikel 6.3 FEU, i unionsrätten som allmänna principer, och enligt artikel 52.3 i stadgan ska rättigheter i stadgan som motsvarar rättigheter som garanteras i Europakonventionen ges samma innebörd och räckvidd som rättigheterna i den konventionen. Konventionen utgör emellertid inte något rättsligt instrument som formellt har införlivats med unionsrätten, så länge som Europeiska unionen inte har anslutit sig till denna konvention (dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 44, och dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 25 I förklaringarna avseende artikel 52 i stadgan anges det att punkt 3 i denna artikel syftar till att trygga det nödvändiga sammanhanget mellan stadgan och Europakonventionen ”utan att detta inkräktar på unionsrättens och Europeiska unionens domstols autonomi” (dom av den 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punkt 47, och dom av den 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 26 Den ställda frågan ska således prövas utifrån de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan, särskilt artikel 50 i densamma (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, Orsi och Baldetti, C-217/15 och C-350/15, EU:C:2017:264, punkt 15 och där angiven rättspraxis).
- 27 I artikel 50 i stadgan föreskrivs att ”[i]ngen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen”. Principen *ne bis in idem* utgör således hinder för kumulering, både vad avser förfaranden och påföljder av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i nämnda artikel, när det gäller samma sakförhållanden och riktas mot samma person (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 34).

Huruvida förfarandena och påföljderna är av straffrättslig karaktär

- 28 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).
- 29 Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av dessa kriterier bedöma huruvida de straffrättsliga och administrativa förfaranden och påföljder som är aktuella i det nationella målet är av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, kan emellertid EU-domstolen när den meddelar ett förhandsavgörande bidra med preciseringar för att vägleda den nationella domstolen vid dess tolkning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punkt 79 och där angiven rättspraxis).
- 30 I förevarande mål bör det inledningsvis påpekas att det inte riktats några invändningar mot slutsatsen att det brottmålsförfarande och den fängelsedom som Stefano Ricucci, såsom anges i punkt 14 ovan, varit föremål för ska anses vara av straffrättslig karaktär med hänsyn till de kriterier som det erinrats om i punkt 28 ovan. Frågan uppkommer däremot huruvida den administrativa sanktionsavgiften och det administrativa förfarandet i det nationella målet är av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan.
- 31 Vad avser det första kriteriet som nämnts i punkt 28 i förevarande dom, framgår det av de handlingar som domstolen förfogar över att det förfarande som lett till att Stefano Ricucci påförts nämnda administrativa sanktionsavgift ses som ett administrativt förfarande i nationell rätt.
- 32 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 ovan.
- 33 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. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 64 i sitt förslag till avgörande, ligger det nämligen i straffrättsliga påföljders natur att de både har ett repressivt och ett förebyggande syfte gentemot rättsstridiga handlingar. En åtgärd som inskränker sig till att kompensera för den skada som vållats genom överträdelsen i fråga är däremot inte av straffrättslig karaktär.
- 34 I artikel 187-ter TUF föreskrivs att varje person som har gjort sig skyldig till otillbörlig marknadspåverkan ska åläggas en administrativ sanktionsavgift på mellan 20 000 och 5 000 000 euro, varvid sanktionsavgiften under vissa omständigheter, såsom framgår av punkt 5 i samma artikel, kan höjas upp till tre gånger det föreskrivna beloppet eller upp till ett belopp som är upp till tio gånger högre än den avkastning eller vinst som erhållits till följd av överträdelsen. Den italienska regeringen har dessutom, i sitt yttrande till domstolen, preciserat att när en sådan avgift åläggs ska avkastningen eller vinsten från överträdelsen samtidigt förverkas, tillsammans med de medel som använts för att begå brottet. Det framgår således att denna sanktionsavgift inte bara syftar till att kompensera för den skada som vållats genom överträdelsen utan även har ett repressivt syfte, vilket även framgår av den hänskjutande domstolens bedömning. Sanktionsavgiften är således av straffrättslig karaktär.

35 Vad gäller det tredje kriteriet bör det noteras att en administrativ sanktionsavgift på upp till tio gånger den avkastning eller vinst som erhållits genom otillbörlig marknadspåverkan är så sträng att denna omständighet stödjer uppfattningen att denna sanktionsavgift är av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, vilket det dock ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

Huruvida det är fråga om en och samma överträdelse

36 Det framgår av själva ordalydelsen i artikel 50 i stadgan att denna artikel förbjuder att en och samma person åtalas eller påförs en straffrättslig sanktion för samma brott flera gånger (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 2017, Massimo Orsi och Baldetti, C-217/15 och C-350/15, EU:C:2017:264, punkt 18). Som den hänskjutande domstolen har konstaterat i begäran om förhandsavgörande avser de olika förfaranden och påföljder av straffrättslig karaktär som är i fråga i det nationella målet en och samma person, nämligen Stefano Ricucci.

37 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.

38 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.

39 I förevarande fall har den hänskjutande domstolen angett att det är fråga om ett och samma beteende – bestående av manipulationer som syftar till att skapa intresse bland allmänheten för aktier i RCS Mediagroup – som lagts Stefano Ricucci till last både i det straffrättsliga förfarande som ledde till att denne blev dömd genom en lagakraftvunnen brottmålsdom, och i förfarandet för administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär i det nationella målet.

40 Consob har i sitt skriftliga yttrande hävdats att det, för att ådöma en straffrättslig påföljd i ett brottmålsförfarande, såsom det som är i fråga i det nationella målet, till skillnad från nämnda administrativa sanktionsavgift av straffrättslig karaktär, krävs att ett subjektivt rekvisit är uppfyllt. Domstolen delar denna bedömning men vill erinra om att den omständigheten att ådömandet av nämnda straffrättsliga påföljd kräver att ytterligare ett rekvisit är uppfyllt jämfört med vad som är fallet med den administrativa sanktionsavgiften av straffrättslig karaktär, inte i sig är sådan att de faktiska omständigheterna i fråga inte ska anses vara identiska. Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning härav förefaller den administrativa sanktionsavgiften av straffrättslig karaktär och brottmålsförfarandet i det nationella målet röra en och samma överträdelse.

41 Under dessa omständigheter framstår det som om den nationella lagstiftningen i fråga innebär att det är möjligt att genomföra ett förfarande avseende en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, mot en person, såsom Stefano Ricucci, på grund av olagliga handlingar bestående i otillbörlig marknadspåverkan, för vilka denne redan dömts genom en lagakraftvunnen brottmålsdom. En sådan kumulering av förfaranden och påföljder utgör emellertid en begränsning av den rättighet som garanteras i artikel 50.

Skäl för en begränsning av den rättighet som garanteras i artikel 50 i stadgan

- 42 Det bör erinras om att domstolen i sin dom av den 27 maj 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punkterna 55 och 56), slagit fast att en begränsning av principen *ne bis in idem*, vilken stadfästas i artikel 50 i stadgan, kan vara motiverad på grundval av artikel 52.1 i stadgan.
- 43 Av artikel 52.1 första meningen i stadgan följer att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Enligt den andra meningen i samma punkt får begränsningar av dessa rättigheter och friheter, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 44 I förevarande fall är det utrett att möjligheten att kumulera brottmålsförfaranden och straffrättsliga påföljder med administrativa förfaranden och administrativa påföljder av straffrättslig karaktär är föreskriven i lag.
- 45 Dessutom är en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, förenlig med det väsentliga innehållet i artikel 50 i stadgan, eftersom den endast tillåter en sådan kumulering av förfaranden och påföljder på villkor som är uttömmande uppräknade, vilket innebär att den rättighet som garanteras i artikel 50 i stadgan inte äventyras i sig.
- 46 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.
- 47 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.
- 48 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).
- 49 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.

- 50 Det bör emellertid påpekas att en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, i vilken det föreskrivs en sådan möjlighet till kumulering, är lämplig för att uppnå det mål som anges i punkt 46 i denna dom.
- 51 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.
- 52 I förevarande fall fastställer, såsom framgår av handlingarna i målet, den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, däribland artikel 187-ter TUF, under vilka förutsättningar spridning av falsk information och simulerade transaktioner, som kan ge falska eller vilseledande upplysningar om finansiella instrument, kan leda till att den ansvarige åläggs en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär. I enlighet med artikel 187-ter TUF, och med förbehåll för de villkor som anges i artikel 185 TUF, kan sådana handlingar också, när de verkligen kan leda till en betydande förändring av värdet på de finansiella instrumenten, leda till att den ansvarige döms till fängelse och böter.
- 53 Det framgår således, med förbehåll för den hänskjutande domstolens bedömning i frågan, att den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet på ett klart och precist sätt anger under vilka förutsättningar otillbörlig marknadspåverkan kan bli föremål för kumulering av förfaranden och påföljder av straffrättslig karaktär.
- 54 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.
- 55 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.
- 56 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 stadfästs 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.
- 57 I förevarande fall är det visserligen riktigt att den skyldighet till samarbete och samordning som åklagarmyndigheten och Consob i artikel 187-decies TUF åläggs att upprätthålla gentemot varandra kan antas minska den börda den berörda personen kommer att utsättas för genom kumuleringen av ett förfarande för en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär och ett brottmålsförfarande

vad avser rättsstridiga ageranden i form av otillbörlig marknadspåverkan. Det bör dock understrykas att om en fällande brottmålsdom meddelats enligt artikel 185 TUF i ett brottmålsförfarande, innebär ett förfarande för en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär att man går utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå det mål som anges i punkt 46 i denna dom, om det straff som meddelats i brottmålsdomen är ägnat att bestraffa överträdelsen på ett effektivt, proportionellt och avskräckande sätt.

- 58 Det framgår härvid av upplysningarna i de handlingar som domstolen förfogar över, vilka har sammanfattats i punkt 52 i förevarande dom, att otillbörlig marknadspåverkan som kan bli föremål för en fällande brottmålsdom enligt artikel 185 TUF måste ha en viss grad av allvar och att de påföljder som kan utdömas enligt denna bestämmelse innefattar fängelse och böter enligt en straffskala som motsvarar den som föreskrivs för den administrativa sanktionsavgift av straffrättslig karaktär som föreskrivs i artikel 187-ter TUF.
- 59 Under dessa omständigheter förefaller åtgärden att genomföra ett förfarande för att utdöma administrativa sanktionsavgifter av straffrättslig karaktär enligt ovan nämnda artikel 187-ter gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå det mål som avses i punkt 46 i förevarande dom, i den mån den lagkraftvunna fällande brottmålsdomen, med hänsyn till den skada samhället vållats genom överträdelsen, är ägnad att bestraffa denna överträdelse på ett effektivt, proportionellt och avskräckande sätt. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida så är fallet.
- 60 Vad gäller den kumulering av påföljder som är tillåten enligt den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet, ska det tilläggas att denna lagstiftning, i artikel 187-terdecies TUF, endast föreskriver att när det för samma gärning utdöms böter och en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär ska indrivningen av det förstnämnda beloppet endast omfatta den överskjutande delen i förhållande till det sistnämnda beloppet. Artikel 187-terdecies synes emellertid endast avse kumulering av böter och inte kumulering av en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär och ett fängelsestraff, varför nämnda artikel inte kan anses garantera att den samlade inverkan av samtliga påföljder inte går utöver vad som är absolut nödvändigt i förhållande till hur allvarlig den aktuella överträdelsen är.
- 61 Detta innebär att en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet som tillåter att det efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft, på de villkor som anges i föregående punkt, genomförs ett förfarande för administrativa sanktionsavgifter av straffrättslig karaktär, går utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå det mål som avses i punkt 46 i förevarande dom. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att bedöma huruvida så är fallet.
- 62 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 lagkraftvunnen 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.
- 63 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska frågan besvaras enligt följande. Artikel 50 i stadgan 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 lagkraftvunnen 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.

Den andra frågan

- 64 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida principen *ne bis in idem*, som garanteras i artikel 50 i stadgan, ger enskilda en rättighet som är direkt tillämplig i ett sådant mål som det nationella målet.
- 65 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).
- 66 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.
- 67 Domstolen har redan fastställt att artikel 50 i stadgan har direkt effekt, genom att i punkt 45 i dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105) förklara att vid en prövning huruvida bestämmelser i nationell rätt är förenliga med de rättigheter som garanteras i stadgan är den nationella domstolen, som inom ramen för sin behörighet ska tillämpa unionsbestämmelserna, skyldig att säkerställa att dessa bestämmelser ges full verkan genom att, med stöd av sin egen behörighet, vid behov, underlåta att tillämpa varje motstridande bestämmelse i nationell lagstiftning, även senare sådan, utan att den behöver begära eller avvakta ett föregående upphävande av denna genom lagstiftning eller något annat konstitutionellt förfarande.
- 68 Den andra frågan ska således besvaras enligt följande. Principen *ne bis in idem*, som garanteras i artikel 50 i stadgan, ger enskilda en rättighet som är direkt tillämplig i ett sådant mål som det nationella målet.

Rättegångskostnader

- 69 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:

- 1) 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.**
- 2) 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.**

Underskrifter