Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
12 päivänä syyskuuta 2017 [1]

Yhdistetyt asiat C-596/16 ja C-597/16

Enzo Di Puma
vastaan
Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) (C-596/16)
ja
Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)
vastaan
Antonio Zecca (C-597/16)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Corte suprema di cassazione (Italian ylin yleinen tuomioistuin))

Euroopan unionin perusoikeuskirja – Direktiivi 2003/6/EY – Sisäpiiritiedon laiton ilmaiseminen – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään hallinnollinen seuraamus ja rikosoikeudellinen seuraamus samasta teosta – Vapauttava rikostuomio, jossa todetaan, ettei rikoksen tunnusmerkit täyttävää tekoa ole tehty – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artikla – Ne bis in idem -periaatteen loukkaaminen

1. Tämän ratkaisuehdotuksen kanssa samaan aikaan esittämässäni ratkaisuehdotuksessa Menci [2] tarkastelen, millä edellytyksillä ne bis in idem -periaatetta sovelletaan, kun joidenkin jäsenvaltioiden lainsäädännössä sallitaan hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyys rangaistuksena arvonlisäveron maksamisen laiminlyönnistä. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee tätä samaa kysymystä, vaikka kahteen kertaan rangaistavat menettelytavat tässä tapauksessa liittyvätkin ”markkinoiden väärinkäyttöön” ja tarkemmin sanottuna sisäpiiritiedon hyödyntämiseen.

2. Tällä alalla määrättävät hallinnolliset seuraamukset yhdenmukaistettiin direktiivillä 2003/6/EY, [3] joka myöhemmin kumottiin asetuksella (EU) N:o 596/2014. [4] Viimeksi mainitulla yhdenmukaistettiin täydellisesti hallinnollisten seuraamusten järjestelmä, ja samaan aikaan direktiivillä 2014/57/EU [5] myös tällaisista menettelytavoista jäsenvaltioissa määrättävät rikosoikeudelliset seuraamukset, tosin ainoastaan osittain. [6]

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Asia C-524/15 (jäljempänä ratkaisuehdotus Menci).

3 Sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista (markkinoiden väärinkäyttö) 28.1.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2003, L 96, s. 16).

4 Markkinoiden väärinkäytöstä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY ja komission direktiivien 2003/124/EY, 2003/125/EY ja 2004/72/EY kumoamisesta 16.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (markkinoiden väärinkäyttöasetus) (EUVL 2014, L 173, s. 1). Direktiivi 2003/6 korvattiin 3.7.2016 lähtien asetuksella N:o 596/2014.

5 Markkinoiden väärinkäytöstä määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista 16.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (markkinoiden väärinkäyttödirektiivi) (EUVL 2014, L 173, s. 179).

6 Asetusta N:o 596/2014 ja direktiiviä 2014/57 ei kuitenkaan sovelleta ajallisesti nyt käsiteltäviin asioihin, joiden tosiseikat tapahtuivat vuonna 2005.

I Asioita koskevat oikeussäännöt

A Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi vuonna 1950 tehty yleissopimus (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus)

3. Euroopan ihmisoikeussopimuksen Strasbourgissa 22.11.1984 allekirjoitetun seitsemännen lisäpöytäkirjan (jäljempänä seitsemäs lisäpöytäkirja) 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Kielto syyttää tai rangaista kahdesti”, määrätään seuraavaa:

”1. Ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti.

2. Edellisen kappaleen määräykset eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asianomaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen.

3. Tästä artiklasta ei saa poiketa yleissopimuksen 15 artiklan perusteella.”

B Unionin oikeus

1 Euroopan unionin perusoikeuskirja

4. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 50 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.”

5. Perusoikeuskirjan 52 artiklassa määrätään siinä tunnustettujen oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuudesta ja tulkinnasta seuraavaa:

”1. Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

– –

3. Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.

4. Siltä osin kuin tässä perusoikeuskirjassa tunnustetaan perusoikeudet sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä, näitä perusoikeuksia on tulkittava mainitun perinteen mukaisesti.

– –

6. Kansalliset lainsäädännöt ja käytännöt on otettava täysin huomioon siten kuin tässä perusoikeuskirjassa määrätään.”

2 Markkinoiden väärinkäyttöä koskeva johdettu oikeus

a) Direktiivi 2003/6

6. Direktiivillä 2003/6 yhdenmukaistettiin sisäpiiritiedon väärinkäytöstä ja markkinoiden manipuloinnista muodostuvia menettelytapoja koskevat aineelliset säännöt ja velvoitettiin lisäksi jäsenvaltiot määräämään näistä laittomista menettelytavoista hallinnollisia seuraamuksia riippumatta siitä, voidaanko niiden johdosta ryhtyä kansallisten säännösten mukaan rikosoikeudellisiin toimenpiteisiin.

7. Direktiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Sen varmistamiseksi, että yhteisön puitteet markkinoiden väärinkäytön torjumiseksi ovat riittävät, tässä direktiivissä säädettyjen kieltojen tai vaatimusten rikkominen on viipymättä saatava selville, ja siitä on määrättävä seuraamukset. Tämän vuoksi seuraamusten olisi oltava riittävän varoittavia ja oikeassa suhteessa rikkomuksen vakavuuteen ja saavutettuun hyötyyn, ja niitä olisi sovellettava yhdenmukaisella tavalla.”

8. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään sisäpiiritiedon hyödyntämisestä muodostuvista menettelytavoista seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on kiellettävä toisessa alakohdassa tarkoitettuja henkilöitä, joilla on hallussaan sisäpiiritietoa, käyttämästä kyseistä tietoa hankkimalla tai luovuttamalla tai yrittämällä hankkia tai luovuttaa omaan tai toisen lukuun suoraan tai välillisesti rahoitusvälineitä, joita kyseinen tieto koskee.

Ensimmäistä alakohtaa sovelletaan kaikkiin henkilöihin, joilla on hallussaan kyseinen tieto:

a) liikkeeseenlaskijan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenyyden perusteella; tai

b) liikkeeseenlaskijan pääomaan osallisuutensa perusteella; tai

c) työhönsä, ammattiinsa tai tehtäviinsä liittyvän tiedonsaantimahdollisuuden perusteella; taikka

d) rikollisen toiminnan kautta hankittuna.”

9. Direktiivin 2 artiklaa täydentää sen 3 artikla, jossa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on kiellettävä 2 artiklassa säädetyssä kiellossa tarkoitettuja henkilöitä:

a) ilmaisemasta kyseistä sisäpiiritietoa toiselle henkilölle, jollei tämä tapahdu osana kyseisen henkilön työn, ammatin tai tehtävien tavanomaista suorittamista;

b) sisäpiiritiedon perusteella suosittelemasta toiselle sellaisten rahoitusvälineiden hankkimista tai luovuttamista tai houkuttelemasta tätä hankkimaan tai luovuttamaan sellaisia rahoitusvälineitä, joihin kyseinen tieto liittyy.”

10. Direktiivin 14 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraavanlainen:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jollei tämän direktiivin nojalla annettuja säännöksiä noudateta, tästä vastuussa olevien henkilöiden suhteen voidaan niiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti toteuttaa aiheellisia hallinnollisia toimenpiteitä tai määrätä hallinnollisia seuraamuksia, sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioiden oikeutta määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseiset toimenpiteet ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

b) Asetus N:o 596/2014

11. Asetuksen N:o 596/2014 johdanto-osan 71 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”– – olisi otettava käyttöön hallinnollisia seuraamuksia ja muita hallinnollisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan yhdenmukainen lähestymistapa jäsenvaltioissa ja lisätään ennaltaehkäisevää vaikutusta. Toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oltava mahdollisuus kieltää pysyvästi toimiminen sijoituspalveluyritysten johtotehtävissä. Tietyissä tapauksissa sovellettavat seuraamukset olisi määritettävä ottaen tarvittaessa huomioon havaittujen taloudellisten etujen mitätöiminen, rikkomisen vakavuus ja kesto, mahdolliset raskauttavat tai lieventävät seikat ja sakon tarpeellinen ennaltaehkäisevä vaikutus. Sakon määrää voitaisiin tarvittaessa alentaa toimivaltaisen viranomaisen kanssa tehdyn yhteistyön perusteella. Erityisesti tietyssä tapauksessa määrättävien hallinnollisten sakkojen todellinen määrä voi olla enintään tässä asetuksessa säädetty enimmäismäärä tai kansallisessa lainsäädännössä säädetty korkeampi määrä erittäin vakavista rikkomisista, kun taas enimmäismäärää huomattavasti alhaisempia sakkoja voidaan määrätä pienemmistä rikkomisista tai jos asia sovitaan. Tällä asetuksella ei rajoiteta jäsenvaltioiden mahdollisuuksia säätää korkeammista hallinnollisista seuraamuksista tai muista hallinnollisista toimenpiteistä.”

12. Sen johdanto-osan 72 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Vaikka mikään ei estä jäsenvaltioita antamasta sääntöjä samoista rikkomuksista määrättävistä hallinnollisista ja rikosoikeudellisista seuraamuksista, niitä ei pitäisi vaatia antamaan sääntöjä tämän asetuksen rikkomiseen liittyvistä hallinnollisista seuraamuksista, jos rikkomiseen jo sovelletaan kansallista rikoslainsäädäntöä viimeistään 3 päivänä heinäkuuta 2016. Kansallisen lainsäädännön mukaisesti jäsenvaltiot eivät ole velvollisia määräämään sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia seuraamuksia samasta rikkomisesta, mutta ne voivat tehdä niin, jos niiden kansallinen lainsäädäntö sallii sen. Se, että säilytetään mahdollisuus määrätä tämän asetuksen tai direktiivin 2014/57/EU rikkomisesta rikosoikeudellisia seuraamuksia hallinnollisten seuraamusten sijasta, ei kuitenkaan saisi vähentää toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuuksia tehdä tätä asetusta sovellettaessa yhteistyötä ja saada tutustua tietoihin ja vaihtaa tietoja oikea-aikaisesti muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa eikä muullakaan tavoin vaikuttaa näihin mahdollisuuksiin, myöskään sen jälkeen, kun asianomaiset rikkomiset on saatettu toimivaltaisten oikeusviranomaisten käsiteltäviksi syytetoimia varten.”

13. Sen johdanto-osan 77 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tässä asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jäljempänä ’perusoikeuskirja’, tunnustetut periaatteet. Tätä asetusta olisi näin ollen tulkittava ja sovellettava kyseisten oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti. – –”

14. Asetuksen 14 artiklassa säädetään sisäpiirikauppoja ja sisäpiiritiedon laitonta ilmaisemista koskevasta kiellosta seuraavaa:

”Henkilö ei saa

a) tehdä tai yrittää tehdä sisäpiirikauppoja;

b) suositella, että toinen henkilö tekee sisäpiirikauppoja, tai houkutella toista henkilöä tekemään sisäpiirikauppoja; tai

c) ilmaista sisäpiiritietoa laittomasti.”

15. Sisäpiirikaupoista ja tällaisten kauppojen suosittamisesta kolmannelle osapuolelle säädetään asetuksen 8 artiklassa seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa sisäpiirikaupoilla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöllä on hallussaan sisäpiiritietoa ja hän käyttää kyseistä tietoa hyväkseen hankkimalla tai luovuttamalla omaan tai kolmannen osapuolen lukuun suoraan tai välillisesti rahoitusvälineitä, joihin kyseinen tieto liittyy. – –

2. Tässä asetuksessa sisäpiirikauppojen tekemisen suosittelemisella toiselle henkilölle tai toisen henkilön houkuttelulla sisäpiirikauppojen tekemiseen tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöllä on hallussaan sisäpiiritietoa ja hän

a) suosittelee kyseisen tiedon perusteella, että toinen henkilö hankkii tai luovuttaa rahoitusvälineitä, joihin kyseinen tieto liittyy, tai houkuttelee kyseistä henkilöä tekemään tällaisen hankinnan tai luovutuksen; tai

b) suosittelee kyseisen tiedon perusteella, että toinen henkilö peruuttaa tai muuttaa toimeksiannon, joka koskee rahoitusvälinettä, johon kyseinen tieto liittyy, tai houkuttelee kyseistä henkilöä tekemään tällaisen peruutuksen tai muutoksen.

3. Edellä 2 kohdassa tarkoitettu suosittelu tai houkuttelu katsotaan tässä artiklassa tarkoitetuksi sisäpiirikaupaksi, kun suositteleva tai houkutteleva henkilö tietää tai hänen pitäisi tietää suosituksen tai houkuttelun perustuvan sisäpiiritietoon.

– –”

16. Asetuksen 10 artiklassa säädetään sisäpiiritiedon laittomasta ilmaisemisesta seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa sisäpiiritiedon laittomalla ilmaisemisella tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöllä on hallussaan sisäpiiritietoa ja hän ilmaisee kyseisen sisäpiiritiedon toiselle henkilölle, jollei tämä ilmaiseminen tapahdu osana työn, ammatin tai tehtävien tavanomaista suorittamista.

– –”

17. Asetuksen 30 artikla koskee hallinnollisia seuraamuksia ja muita hallinnollisia toimenpiteitä, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Rajoittamatta rikosoikeudellisia seuraamuksia ja rajoittamatta 23 artiklan mukaisia toimivaltaisten viranomaisten valvontavaltuuksia jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti, että toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet toteuttaa asianmukaisia hallinnollisia seuraamuksia ja muita hallinnollisia toimenpiteitä ainakin seuraavien rikkomisten osalta:

a) tämän asetuksen 14 ja 15 artiklan, 16 artiklan 1 ja 2 kohdan, 17 artiklan 1, 2, 4, 5 ja 8 kohdan, 18 artiklan 1–6 kohdan, 19 artiklan 1, 2, 3, 5, 6, 7 ja 11 kohdan sekä 20 artiklan 1 kohdan rikkominen; ja

b) kieltäytyminen yhteistyöstä 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa tutkimuksessa, tarkastuksessa tai pyynnössä taikka kieltäytyminen suostumasta niihin.

Jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät vahvista ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia koskevia sääntöjä, jos kyseisen alakohdan a tai b alakohdassa tarkoitettuihin rikkomisiin jo sovelletaan niiden kansallisen lainsäädännön nojalla rikosoikeudellisia seuraamuksia viimeistään 3 päivänä heinäkuuta 2016. Jos jäsenvaltiot päättävät toimia näin, niiden on annettava asianomaiset rikoslainsäädäntönsä osat yksityiskohtaisesti tiedoksi komissiolle ja arvopaperimarkkinaviranomaiselle.

Jäsenvaltioiden on annettava ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa tarkoitetut säännöt yksityiskohtaisesti tiedoksi komissiolle ja arvopaperimarkkinaviranomaiselle viimeistään 3 päivänä heinäkuuta 2016. Niiden on viipymättä ilmoitettava komissiolle ja arvopaperimarkkinaviranomaiselle myöhemmistä muutoksista näihin sääntöihin.

2. Jäsenvaltioiden on 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettujen rikkomisten osalta varmistettava kansallisen lainsäädännön mukaisesti, että toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet vähintään seuraavien hallinnollisten seuraamusten määräämiseen ja seuraavien hallinnollisten toimenpiteiden toteuttamiseen: – –”

c) Direktiivi 2014/57

18. Direktiivin 2014/57 johdanto-osan 22, 23 ja 27 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(22) Tämän direktiivin mukaiset velvoitteet säätää jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä luonnollisia henkilöitä koskevista rangaistuksista ja oikeushenkilöitä koskevista seuraamuksista eivät vapauta jäsenvaltioita velvoitteesta säätää kansallisessa lainsäädännössä hallinnollisista seuraamuksista ja muista toimenpiteistä, joita sovelletaan asetuksessa (EU) N:o 596/2014 säädettyyn rikkomiseen, elleivät jäsenvaltiot ole päättäneet asetuksen (EU) N:o 596/2014 mukaisesti säätää kansallisessa lainsäädännössään ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia tällaisesta rikkomisesta.

(23) Tämän direktiivin soveltamisala on määritetty siten, että sillä täydennetään asetusta (EU) N:o 596/2014 ja varmistetaan sen tehokas täytäntöönpano. Rikosten olisi oltava rangaistavia tämän direktiivin nojalla, jos ne on tehty tahallisesti ja ainakin vakavissa tapauksissa, kun taas seuraamusten määräämiseksi asetuksen (EU) N:o 596/2014 rikkomisista ei edellytetä, että tahallisuus on näytetty toteen tai että rikkomiset katsotaan vakaviksi. Soveltaessaan kansallista lainsäädäntöä, jolla tämä direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että rikosoikeudellisten seuraamusten määrääminen tämän direktiivin mukaisesti ja hallinnollisten seuraamusten määrääminen asetuksen (EU) N:o 596/2014 mukaisesti ei johda *ne bis in idem* -periaatteen loukkaamiseen.

– –

(27) Tässä direktiivissä kunnioitetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jäljempänä ’perusoikeuskirja’, tunnustettuja perusoikeuksia ja noudatetaan siinä tunnustettuja periaatteita, siten kuin Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa tunnustetaan. Sen soveltamisessa olisi erityisesti otettava asianmukaisella tavalla huomioon – – kielto syyttää ja rangaista rikosoikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta (50 artikla).”

19. Direktiivin 3 artiklassa, joka koskee sisäpiirikauppoja, sisäpiirikauppojen suosittamista toiselle henkilölle tai toisen henkilön houkuttelua tekemään sisäpiirikauppoja, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2–8 kohdassa tarkoitetut sisäpiirikaupat ja sisäpiirikauppojen suosittaminen toiselle henkilölle tai toisen henkilön houkuttelu tekemään sisäpiirikauppoja katsotaan rikoksiksi ainakin vakavissa tapauksissa ja silloin, kun ne tehdään tahallisesti.

2. Tässä direktiivissä sisäpiirikaupoilla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöllä on hallussaan sisäpiiritietoa ja hän käyttää kyseistä tietoa hyväkseen hankkimalla tai luovuttamalla omaan lukuunsa tai kolmannen osapuolen lukuun suoraan tai välillisesti rahoitusvälineitä, joihin kyseinen tieto liittyy.

3. Tätä artiklaa sovelletaan jokaiseen, jolla on hallussaan sisäpiiritietoa sen johdosta, että kyseinen henkilö

– –

c) saa tiedon käyttöönsä työtä, ammattia tai tehtäviä suorittaessaan; tai

– –

Tätä artiklaa sovelletaan myös jokaiseen, joka on saanut sisäpiiritietoa muissa kuin ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetuissa olosuhteissa, kun kyseinen henkilö tietää sen olevan sisäpiiritietoa.”

20. Direktiivin 2014/57 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 2–5 kohdassa tarkoitettu sisäpiiritiedon laiton ilmaiseminen katsotaan rikokseksi ainakin vakavissa tapauksissa ja silloin, kun se on tehty tahallisesti.”

21. Sen 7 artiklassa, joka koskee luonnollisten henkilöiden rikosoikeudellisia seuraamuksia, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 3–6 artiklassa tarkoitetuista rikoksista voidaan määrätä tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat rikosoikeudelliset seuraamukset.

2. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 3 ja 5 artiklassa tarkoitetuista rikoksista voidaan määrätä vankeusrangaistus, jonka enimmäiskesto on vähintään neljä vuotta.

3. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 4 artiklassa tarkoitetusta rikoksesta voidaan määrätä vankeusrangaistus, jonka enimmäiskesto on vähintään kaksi vuotta.”

22. Direktiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on hyväksyttävä ja julkaistava kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 3.7.2016.

C Italian lainsäädäntö

23. Rahoituksen välitystä koskevasta yhtenäissäädöksestä annetun asetuksen nro 58/1998, (Decreto Legislativo n. 58/1998, Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, jäljempänä TUF) 184 §:ssä, sellaisena kuin sitä sovellettiin tosiseikkojen tapahtumahetkellä, säädetään seuraavaa:

”1. Henkilö, jolla on hallussaan sisäpiiritietoja liikkeeseenlaskijan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenyyden perusteella, liikkeeseenlaskijan osakkeiden- tai osuuksien omistamisen perusteella tai työn tekemisen, ammatin harjoittamisen tai tehtävän, myös julkisen, hoitamisen perusteella tai viran puolesta, tuomitaan vankeusrangaistukseen, jonka pituus voi olla yhdestä kuuteen vuotta, ja 20 000–3 000 000 euron suuruiseen sakkorangaistukseen, jos

a) hän ostaa tai myy rahoitusvälineitä tai suorittaa niillä muita toimenpiteitä suoraan tai välillisesti omaan tai toisen lukuun käyttämällä näitä tietoja;

b) ilmoittaa tällaisia tietoja muille työn, ammatin tai tehtävän normaalin hoidon taikka viranhoidon ulkopuolella;

c) suosittelee muille tai kehottaa muita niiden perusteella suorittamaan jonkin a kohdassa mainituista toimenpiteistä.

2. Samaa 1 momentissa tarkoitettua rangaistusta sovelletaan jokaiseen, jolla on sisäpiiritietoja hallussaan rikollisen toiminnan valmistelun tai toteuttamisen vuoksi ja joka suorittaa jonkin 1 momentissa tarkoitetuista toimista. – –”

24. TUF:ia muutettiin Italian kuulumisesta Euroopan yhteisöön johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi 18.4.2005 annetulla lailla nro 62/2005, yhteisön lainsäädännön vuodelta 2004 täytäntöönpanevalla lailla (legge n. 62, recante disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee, legge comunitaria 2004), jonka tarkoituksena oli lisätä Consobin toimivaltaa antamalla sille muun muassa itsenäiset valtuudet määrätä sisäpiiritiedon hyödyntämisestä muodostuvista menettelytavoista hallinnollisia seuraamuksia. Tällä lailla TUF:iin lisättiin 187 bis §, jossa säädetään seuraavaa:

”1. Henkilölle, jolla on hallussaan sisäpiiritietoja liikkeeseenlaskijan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenyyden perusteella, liikkeeseenlaskijan osakkeiden tai osuuksien omistamisen perusteella tai työn tekemisen, ammatin harjoittamisen tai tehtävän, myös julkisen, hoitamisen perusteella tai viran puolesta, määrätään 100 000–15 000 000 euron suuruinen rahamääräinen hallinnollinen seuraamus, tämän rajoittamatta rikosoikeudellisia seuraamuksia, jos teko on rikos, mikäli:

a) hän ostaa tai myy rahoitusvälineitä tai suorittaa niillä muita toimenpiteitä suoraan tai välillisesti omaan tai toisen lukuun käyttämällä näitä tietoja;

b) ilmoittaa tällaisia tietoja muille työn, ammatin tai tehtävän normaalin hoidon taikka viranhoidon ulkopuolella;

c) suosittelee muille tai kehottaa muita niiden perusteella suorittamaan jonkin a kohdassa mainituista toimenpiteistä.

2. Samaa 1 momentissa tarkoitettua rangaistusta sovelletaan jokaiseen, jolla on sisäpiiritietoja hallussaan rikollisen toiminnan valmistelun tai toteuttamisen perusteella ja joka suorittaa jonkin 1 momentissa tarkoitetuista toimista.

– –

4. Edellä 1 momentissa tarkoitettua rangaistusta sovelletaan myös jokaiseen, jolla on sisäpiiritietoja hallussaan ja joka tietää tai joka on voinut tietää tavanomaisen päättelyn perusteella, että nämä ovat sisäpiiritietoja, ja joka suorittaa jonkin siinä kuvailluista toimista. – –”

25. TUF:in 187 duodecies §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hallinnollista valvontamenettelyä ja edellä 187 septies §:ssä tarkoitettua vastustamismenettelyä ei voida lykätä sillä perusteella, että samoista teoista tai teoista, joiden tosiseikaston määrittämisestä asian ratkaisu riippuu, on vireillä rikosoikeudellinen menettely.”

26. TUF:in 187 terdecies §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos syylliselle tai yhteisölle on määrätty samasta teosta 187 septies §:ssä tarkoitettu rahamääräinen hallinnollinen seuraamus – – rikoksesta määrättävä rahamääräinen rangaistus ja rahamääräinen seuraamus peritään ainoastaan hallintoviranomaisen perimän summan ylittävältä osalta.”

27. Rikosprosessilain (codice di procedura penale) 654 §:n mukaan lopullinen langettava tai vapauttava rikostuomio on oikeusvoimainen siviili- tai hallintotuomioistuimessa sellaista vastaajaa, asianomistajaa ja korvausvastuussa olevaa henkilöä vastaan, joka osallistuu rikosoikeudenkäyntiin tai on siinä väliintulijana.

II Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

28. Consobin määräämien seuraamusten kohteena olevien tekojen kuvauksesta [7] ilmenee, että Antonio Zecca ja Enzo Di Puma olivat ostaneet tiettyjä osakkeita sisäpiiritietoja hyödyntämällä. Deloitte Financial Advisory Services S.p.a:n Transaction services -yksikön johtajana Zeccalla oli nimittäin hallussaan sisäpiiritietoa siitä, että Guala Closures S.p.a:n osakkeista aiottiin tehdä julkinen ostotarjous. Lisäksi hänellä oli hallussaan julkaisemattomia tietoja aikeista ottaa määräysvalta Permasteelisa S.p.a:ssa.

29. Zecca ilmaisi nämä tiedot vuonna 2008 Di Pumalle ja kehotti häntä ostamaan näiden kahden yhtiön osakkeita. Di Puma ostikin 30.9.2008 yhteensä 4 000 Guala Closuresin osaketta ja Zeccan avustuksella 14. ja 17.10.2008 yhteensä 2 375 Permasteelisan osaketta.

30. Consob aloitti 17.9.2009 hallinnollisen menettelyn, jossa se määräsi Zeccalle 7.11.2012 tekemällään päätöksellä TUF:in 187 bis §:n 1 momentin a ja c kohdassa määritetystä rikkomisesta i) 100 000 euron suuruisen sakon, koska hän oli kehottanut Di Pumaa ostamaan Guala Closuresin osakkeita; ii) toisen 100 000 euron suuruisen sakon, koska hän oli ilmaissut Di Pumalle sisäpiiritietoa aikeista ottaa määräysvalta Permasteelisassa; iii) kolmannen 100 000 euron suuruisen sakon 2 375 Permaasteelisan osakkeen ostamisesta, ja iv) kuuden kuukauden väliaikaisen toimintakiellon, jonka aikana Zecca ei saanut hoitaa tiettyjä tehtäviä pörssissä noteeratuissa yhtiöissä. [8]

31. Samalla päätöksellä Consob määräsi Di Pumalle TUF:in 187 bis §:n 4 momentin ja 1 momentin a kohdan nojalla i) 100 000 euron suuruisen sakon, koska hän oli ostanut Guala Closuresin osakkeita; ii) toisen 100 000 euron suuruisen sakon Permaasteelisan osakkeiden ostamisesta, ja iii) kolmen kuukauden väliaikaisen toimintakiellon, jonka aikana Di Puma ei saanut hoitaa tiettyjä tehtäviä pörssissä noteeratuissa yhtiöissä.

32. Zecca ja Di Puma riitauttivat Consobin päätöksen Corte di appello di Milano – Sezione Civilessä (muutoksenhakutuomioistuin, siviiliasioiden jaosto, Milano, Italia) vaihtelevin tuloksin. Tämä tuomioistuin nimittäin hylkäsi Di Puman kanteen (4.4.2013 antamallaan tuomiolla) mutta hyväksyi Zeccan kanteen (23.8.2013 antamallaan tuomiolla) todettuaan kirjelmässä, jossa syytökset esitettiin, muotovirheen, jonka vuoksi hänelle määrätyt seuraamukset mitätöitiin.

33. Tuomioista on tehty kassaatiovalitukset, joista ensimmäisen teki Zecca ja toisen Consob. Corte suprema di cassazione (Italian ylin yleinen tuomioistuin) on pyytänyt molemmissa asioissa ennakkoratkaisua unionin tuomioistuimelta ennen ratkaisun antamista.

7 Kuten jäljempänä selitetään, italialainen rikostuomioistuin vapautti molemmat epäillyt markkinoiden väärinkäyttöä koskevasta syytteestä.

8 Lisäksi se määräsi TUF:in 187 bis §:n 4 momentin nojalla Zeccan omaisuutta takavarikoitavaksi 23 106,25 euron arvosta, joka vastasi sitä hyötyä, jonka hän sai rikkomuksesta.

34. Lisäksi Consob toimitti 2.12.2011 Milanon syyttäjäviranomaiselle raportin, joka sisälsi sen Zeccan ja Di Puman toiminnasta tekemän tutkinnan tulokset. Tutkintaraportin perusteella Tribunale di Milano – Sezione penalessa (Milanon tuomioistuin, rikosasioiden osasto, Italia) aloitetussa rikosoikeudenkäynnissä kummatkin vapautettiin TUF:in 184 §:ässä määritettyä rikosta koskevasta syytteestä, koska väitetyt teot eivät olleet tapahtuneet. Koska syyttäjä ei valittanut tuomiosta (vuonna 2014 annettu tuomio nro 6625), se tuli lainvoimaiseksi. [9]

35. Consobin määräämistä seuraamuksista tekemissään kassaatiovalituksissa Zecca ja Di Puma ovat vedonneet tähän vapauttavaan rikostuomioon. He vetoavat erityisesti siihen, että Tribunale di Milano – Sezione penale vapautti heidät TUF:in 184 §:ssä määritettyä rikosta koskevista syytteistä sillä perusteella, etteivät väitetyt teot olleet tapahtuneet, ja että tämä vapauttava tuomio on saanut lainvoiman. Koska kyseisessä pykälässä määritetty menettelytapa on sama kuin se, joka luokitellaan hallinnolliseksi rikkomukseksi TUF:in 187 bis §:ssä, [10] jonka perusteella Consob määräsi heille seuraamuksia, he katsovat, että heitä vastaan on pantu vireille kaksi menettelyä, jotka koskevat samaa tekoa, millä loukataan seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa ja perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistettua ne bis in idem -periaatetta.

36. Corte suprema di cassazione, joka pitää vetoamista vapauttavaan rikostuomioon perusteltuna arvioidakseen tuomion oikeusvoiman mahdollista vaikutusta Consobin määräämiin seuraamuksiin, muistuttaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen todenneen 4.3.2014 antamassaan tuomiossa Grande Stevens ym. v. Italia, [11] että Italian oikeussäännöt, joissa määrätään seuraamus markkinoiden manipuloinnista hallinnollisena rikkomuksena, ovat ristiriidassa sen kanssa, että jokaisella on oikeus olla tulematta tuomituksi kahteen kertaan aineellisesti samoista menettelytavoista.

37. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kuitenkin epävarma siitä, voidaanko tämä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö laajentaa koskemaan perusoikeuskirjan 50 artiklaa, kun otetaan huomioon 26.2.2013 annettu tuomio Åkerberg Fransson. [12]

38. Tässä tilanteessa Corte suprema di cassazione on päättänyt esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset, jotka ovat samat kummassakin oikeudenkäynnissä:

”1) Onko Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklaa tulkittava siten, että kun on vahvistettu lainvoimaisesti, että ei ole olemassa rikosoikeudellisen rikkomuksen tunnusmerkit täyttävää menettelytapaa, on kiellettyä, ilman että kansallisen tuomioistuimen olisi enää tarpeen suorittaa mitään arviointia, panna vireille samoja tekoja koskeva toinen menettely, jossa olisi tarkoitus määrätä seuraamuksia, jotka ovat luonteensa ja vakavuutensa vuoksi luokiteltava rikosoikeudellisiksi seuraamuksiksi, tai jatkaa tällaista menettelyä?

2) Onko kansallisen tuomioistuimen arvioidessaan seuraamusten tehokkuutta, oikeasuhteisuutta ja varoittavuutta, jotta se voisi vahvistaa, onko unionin perusoikeuskirjan 50 artiklan mukaista ne bis in idem -periaatetta loukattu, otettava huomioon direktiivissä 2014/57/EU rangaistuksille asetetut rajoitukset?”

9 Rikosoikeudenkäynnissä asianomistajana ollut Consob tosin valitti tuomiosta, mutta tämä valitus ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan vaikuta sen lainvoimaisuuteen.

10 Yhtiön osakkeiden ostaminen ja myyminen tietoisena sisäpiiritiedosta säädetään kummassakin säännöksessä rangaistavaksi, toisessa rikoksena ja toisessa hallinnollisena rikkomuksena.

11 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.3.2014 (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010).

12 C-617/10, EU:C:2013:105; jäljempänä tuomio Åkerberg Fransson.

39. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Zecca, Di Puma, Italian, Saksan ja Portugalin hallitukset sekä Euroopan komissio. Asiat yhdistettiin ja siirrettiin unionin tuomioistuimen suurelle jaostolle. Istunnossa, joka pidettiin 30.5.2017, olivat käsiteltävinä myös asiat Menci (C-524/15) ja Garlsson Real State ym. (C-537/16). Nyt käsiteltävissä yhdistetyissä asioissa suullisia lausumia esittivät komission lisäksi Zeccan ja Di Puman edustajat, Consob sekä Italian ja Saksan hallitukset.

III Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

40. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko perusoikeuskirjan 50 artiklaa tulkittava siten, että lainvoimaiset rikostuomiot, joissa todetaan, ettei markkinoiden väärinkäyttöä koskevan rikoksen tunnusmerkit täyttävää menettelytapaa ole, sulkevat suoralta kädeltä pois mahdollisuuden panna vireille samoja tekoja koskeva uusi menettely, jossa olisi tarkoitus määrätä seuraamuksia, tai jatkaa tällaista menettelyä, jos kyseisessä menettelyssä määrättävät seuraamukset olisivat luonteensa ja vakavuutensa vuoksi luokiteltavissa rikosoikeudellisiksi seuraamuksiksi.

41. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään se tiedustelee, onko kansallisen tuomioistuimen seuraamusten tehokkuutta, oikeasuhtaisuutta ja varoittavuutta arvioidessaan otettava huomioon direktiivissä 2014/57 asetetut rajoitukset.

42. Ennen kuin ehdotan vastauksia näihin kysymyksiin, katson aiheelliseksi esittää kolme täsmennystä. Ensinnäkään ei ole epäilystäkään siitä, että käsiteltävissä asioissa sovelletaan perusoikeuskirjan 50 artiklaa, koska Italian valtio antoi markkinoiden väärinkäyttöä koskevat kansalliset säännökset, joiden nojalla riidanalaiset seuraamukset määrättiin, direktiivin 2003/6 saattamiseksi osaksi omaa oikeusjärjestystään.

43. Perusoikeuskirjan soveltamisala on jäsenvaltioiden toimenpiteiden osalta määritelty sen 51 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on kunnioitettava silloin, kun sovelletaan kansallisia oikeussääntöjä, jotka ilmentävät unionin säännöksiä tai perustuvat niihin.[13] Unionin tuomioistuin ei sen sijaan ole toimivaltainen arvioimaan oikeudellista tilannetta, joka ei kuulu tähän alaan, eivätkä perusoikeuskirjan määräykset sellaisinaan voi perustaa kyseistä toimivaltaa.[14]

44. Toinen täsmennys koskee Italian lainsäätäjän päätöstä ottaa vuonna 2005 käyttöön järjestelmä, jossa säädetään päällekkäiset menettelyt ja seuraamukset (hallinnolliset ja rikosoikeudelliset) direktiivissä 2003/6 tarkoitetusta markkinoiden väärinkäytöstä muodostuvien menettelytapojen rankaisemiseksi.

45. Tähän kaksijakoiseen, hallinnolliseen ja rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään (*doppio binario sanzionatorio*) sisältyy tiettyjä piirteitä, jotka on vaikea sovittaa yhteen perusoikeuskirjan 50 artiklassa tarkoitetun ne bis in idem -periaatteen kanssa, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa. Jos tällaisesta järjestelmästä olisi säädetty direktiivissä 2003/6, jouduttaisiin kysymään, onko se mahdollisesti mitätön nimenomaan siksi, että sillä saatetaan rikkoa perusoikeuskirjan 50 artiklaa.

13 Tuomio Åkerberg Fransson, 18–22 kohta.

14 Italiassa tuloveron maksamatta jättämisestä määrätyt verotukselliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset eivät merkitse perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua unionin oikeuden soveltamista, minkä vuoksi unionin tuomioistuin totesi 15.4.2015 antamassaan määräyksessä Burzio (C-497/14, EU:C:2015:251), että se ei ollut toimivaltainen vastaamaan ennakkoratkaisukysymykseen.

46. Nähdäkseni direktiivissä 2003/6 ei kuitenkaan velvoiteta jäsenvaltioita soveltamaan kaksijakoista hallinnollista ja rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää tämäntyyppisten laittomien menettelytapojen rankaisemiseksi, joten en katso tämän direktiivin olevan yhteensopimaton perusoikeuskirjan 50 artiklan kanssa.

47. Ratkaisuehdotuksessani Garlsson Real State ym.[15] tarkastelen direktiivin 2003/6 yhteensoveltuvuutta perusoikeuskirjan 50 artiklan kanssa. Viittaan myös uuteen markkinoiden väärinkäytöstä muodostuvia menettelytapoja koskevaan seuraamusjärjestelmään, joka on perustettu asetuksella N:o 596/2014 ja direktiivillä 2014/57, joissa myöskään ei velvoiteta jäsenvaltioita soveltamaan markkinoiden väärinkäytön rankaisemiseksi kaksijakoista järjestelmää ja joissa siten ei loukata ne bis in idem -oikeutta.

48. Kolmas täsmennys koskee vetoamista direktiiviin 2014/57 ja sitä, onko toinen ennakkoratkaisukysymys mahdollisesti jätettävä tutkimatta. Italian hallitus väittää, ettei direktiiviä sovelleta ajallisesti käsiteltäviin asioihin, koska teot, joista seuraamukset määrättiin, tapahtuivat vuonna 2008, ja määräaika direktiivin 2014/57 saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä päättyi 3.7.2016.

49. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on luonnollisestikin tietoinen siitä, ettei direktiiviä 2014/57 ajallisista syistä sovelleta käsiteltäviin asioihin. Sen unionin tuomioistuimelle esittämä (toinen) ennakkoratkaisukysymys ei siten koskekaan tämän direktiivin tulkintaa vaan sitä, voitaisiinko uudesta lainsäädäntökehyksestä (direktiivi 2014/57 ja asetus N:o 596/2014) saada seuraamusten tehokkuuden, varoittavuuden ja oikeasuhteisuuden tutkimisen kannalta hyödyllisiä viitteitä arvioitaessa sitä, onko ne bis in idem -periaatetta loukattu.[16] Näin täsmennettynä toinen ennakkoratkaisukysymys voidaan mielestäni ottaa tutkittavaksi.

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistetun ne bis in idem -periaatteen soveltaminen rikosoikeudellisten ja hallinnollisten menettelyjen toistamiseen sisäpiiritiedon hyödyntämisen alalla

50. Ratkaisuehdotuksessani Menci olen käsitellyt perusteellisesti

– perusoikeuskirjan 50 artiklan soveltamista verotuksellisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyteen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja erityisesti tuomion Åkerberg Fransson ja muiden aiempien tuomioiden kannalta[17]

– ne bis in idem -periaatetta koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä siltä osin kuin siinä viitataan tekojen samuuteen ja seuraamusmenettelyjen toistamiseen[18]

– Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 15.11.2016 antaman tuomion A ja B v. Noruega[19] vaikutusta unionin oikeuteen[20]

– sitä, voitaisiinko perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan ensimmäistä virkettä käyttää mahdollisesti keinona rajoittaa oikeutta olla tulematta syytetyksi ja rangaistuksi kahdesti samasta teosta.[21]

15 Ratkaisuehdotus 12.9.2017 (C-537/16, 41–51 kohta).

16 Se katsoo, että kun on olemassa kansallinen oikeussääntö, jossa säädetään direktiivissä säädetyn rajan ylittävästä rikosoikeudellisesta enimmäisseuraamuksesta, unionin oikeuden tehokkuus varmistetaan edelleen, ja että näin ollen uusi hallinnollinen seuraamus merkitsisi perusoikeuskirjan 50 artiklan rikkomista.

17 Ratkaisuehdotus Menci, 27–34 kohta.

18 Ibidem, 35–56 kohta.

19 CE:ECHR:2016:1115JUD002413011.

20 Ratkaisuehdotus Menci, 57–77 kohta.

21 Ibidem, 78–94 kohta.

51. Nähdäkseni nämä samat pohdinnat pätevät soveltuvin osin myös tulkittaessa perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistetun suojan ulottuvuutta silloin, kun kyseessä on samaa sisäpiiritiedon hyödyntämiseksi luokiteltavissa olevaa tekoa koskevien (rikosoikeudellisten ja hallinnollisten) menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyydestä. Viittaan tässä siis niihin.

52. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään selvittää, onko perusoikeuskirjan 50 artiklan mukaan sallittua aloittaa hallinnollinen menettely seuraamusten määräämiseksi niille, jotka ovat syyllistyneet sisäpiiritiedon laittomasta hyödyntämisestä muodostuviin menettelytapoihin, jos lainvoimaisella rikostuomiolla on jo aiemmin vahvistettu, ettei tällaisiin menettelytapoihin ollut syyllistytty.

53. Perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistetun ne bis in idem -periaatteen soveltaminen edellyttää, että seuraavat neljä edellytystä täyttyvät: 1) syytetty tai rangaistu henkilö on sama; 2) käsiteltävänä olevat teot ovat samat (idem); 3) seuraamusmenettelyt ovat päällekkäisiä (bis); ja 4)jompikumpi ratkaisuista on lainvoimainen.

54. Käsiteltävissä asioissa ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella ei näytä olevan epäilystäkään siitä, että sisäpiiritiedon hyödyntämisestä muodostuvista menettelytavoista syytetyt tai rangaistut henkilöt eli Zecca ja Di Puma ovat samat. Sekä rikosoikeudenkäynnit, joissa vapauttavat tuomiot annettiin, että hallinnolliset menettelyt, joiden päätteeksi Consob määräsi edellä mainitut sakkoseuraamukset ja toimintakiellot, kohdistuivat heihin.

55. Myöskään toisessa näistä menettelyistä (tässä tapauksessa rikosoikeudenkäynnissä) annettujen tuomioiden lainvoimaisuutta ei ole kyseenalaistettu. Syyttäjän Zeccaa ja Di Pumaa vastaan vireille panemassa oikeudenkäynnissä Tribunale di Milano – Sezione penale vapautti heidät TUF:in 184 §:ssä määriteltyä rikosta koskevasta syytteestä sillä perusteella, etteivät väitetyt teot olleet tapahtuneet. Tuomio on tullut oikeusvoimaiseksi. [22]

56. Käsiteltävänä olevien tekojen aineellista samuuttakaan (idem) ei ole kyseenalaistettu, eikä se näytä tuottavan vaikeuksia ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. Teot, joista Zeccaa ja Di Pumaa syytettiin ja joista heille annettiin vapauttava rikostuomio, ovat samat kuin ne, joista Consob määräsi heille hallinnollisia seuraamuksia (sisäpiiritiedon hyödyntämisestä muodostuvat menettelytavat).

57. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilykset koskevat siis ainoastaan seuraamusmenettelyjen päällekkäisyyttä tai toistuvuutta (bis). Halutaan selvittää, onko perusoikeuskirjan 50 artiklan vastaista se, että sen jälkeen, kun syyte on lainvoimaisesti hylätty sillä perusteella, ettei rangaistavaan menettelytapaan ole syyllistytty, syytteestä vapautettua henkilöä vastaan voidaan vielä aloittaa samasta teosta Consobin seuraamusmenettely (tai jatkaa jo vireille pantua menettelyä), joka voi johtaa siihen, että hänelle määrätään muodollisesti hallinnollisia seuraamuksia, jotka tosiasiassa ovat oikeita rangaistuksia.

58. Kuten ratkaisuehdotuksessani Menci [23] totesin, unionin tuomioistuin on käyttänyt perusoikeuskirjan 50 artiklan yhteydessä niin kutsuttuja Engel-kriteerejä sen määrittämiseksi, onko lähtökohtaisesti hallinnollisella menettelyllä tai seuraamuksella rikosoikeudellinen luonne. [24]

22 Consob riitautti tuomion asianomistajana, mutta Corte suprema di cassazione toteaa selvästi, että ”vastaajan vapauttava rikostuomio on tullut lainvoimaiseksi” (ennakkoratkaisupyynnön 8 kohta).

23 31 kohta.

24 Tuomio Åkerberg Fransson, 35 kohta ja tuomio 5.6.2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, 37 kohta).

59. *Ensimmäisellä Engel-kriteerillä* (rikkomisen oikeudellinen luokittelu kansallisessa oikeudessa) ei nyt käsiteltävissä asioissa ole merkitystä, sillä Italian oikeudessa Consobin menettelyt ja seuraamukset määritellään hallinnollisiksi. Tämä ei kuitenkaan estä tarkastelemasta niitä kahden muun kriteerin perusteella. [25]

60. *Toinen Engel-kriteeri* liittyy rikkomisen oikeudelliseen luonteeseen. Nimellisesti hallinnollisella rikkomuksella on todellisuudessa rikosoikeudellinen luonne silloin, kun ratkaisuehdotuksessa Menci mainitsemani edellytykset (rikkomuksen rangaistuksella on repressiivisiä ja ennalta ehkäiseviä tarkoituksia eikä se rajoitu omaisuusvahinkojen korvaamiseen ja kun sillä suojataan oikeushyviä, joiden suojelu taataan tavallisesti rikosoikeudellisilla säännöksillä) täyttyvät. [26]

61. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että lainvastaisen teon luonteen huomioon ottaen Consobin rankaisemia hallinnollisia rikkomuksia on *toisen Engel-kriteerin* perusteella pidettävä aineellisesti rikosoikeudellisina, mistä olen samaa mieltä. Seuraamuksilla (TUF:in 187 bis §) suojellut oikeushyvät ovat samat kuin ne, joita suojellaan vastaavalla rikosnimikkeellä (TUF:in 184 §). Molemmilla pyritään varmistamaan rahoitusmarkkinoiden luotettavuus ja lujittamaan sijoittajien luottamusta liiketoimien turvallisuuteen. Consobille tämäntyyppisten rikkomusten torjumiseksi annetuilla seuraamusten määräämisvaltuuksilla on sekä ennalta ehkäisevä (saada tulevat tekijät luopumaan sisäpiiritiedon hyödyntämisestä muodostuvista laittomista menettelytavoista) että repressiivinen tarkoitus (määrätä niille, jotka ovat syyllistyneet tämäntyyppisiin tekoihin, seuraamuksia ja estää niiden toistuminen). [27]

62. *Kolmas Engel-kriteeri* koskee seuraamuksen luonnetta ja vakavuutta, joita voidaan arvioida ratkaisuehdotuksessa Menci niin ikään mainitsemillani perusteilla. [28] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kyse on selvästikin rikosoikeudellisen luonteisista seuraamuksista, kun otetaan huomioon niiden seuraamusten monimuotoisuus, joita Consob voi määrätä, ja erityisesti sakkojen suuruus.

63. Seuraamusten vakavuutta on arvioitava sen mukaan, minkälainen seuraamus asianomaiselle henkilölle voidaan *lähtökohtaisesti* määrätä, ei lopullisesti määrätyn tai täytäntöönpannun seuraamuksen mukaan: sillä, että rangaistusta voidaan myöhemmin lieventää tai se voidaan jättää armahduksen takia panematta täytäntöön, ei ole merkitystä. [29] Niinpä myöskään perusoikeuskirjan 50 artiklan soveltamista ei estä se, että jommassakummassa menettelyssä on annettu lainvoimainen ratkaisu, jossa todetaan asianomaisen henkilön olevan vastuussa rikkomisesta ja määrätään siitä seuraamus. Kuten kansallinen tuomioistuin ennakkoratkaisupyynnössään itsekin päättelee, seuraamussääntöjen tehokkuutta on aina arvioitava rikkomisen toteamisen perusteella, joten jos on todettu, ettei rikkomista ole tapahtunut, seuraamusten tehokkuutta koskevan kysymyksen ei pitäisi voida tulla esiin.

64. Mielestäni perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistetun ne bis in idem -oikeuden soveltaminen estää hallinnollisen seuraamusmenettelyn aloittamisen samoista teoista tai tämän menettelyn jatkamisen sen jälkeen, kun tekijät on vapautettu syytteistä rikosoikeudenkäynnissä annetulla lainvoimaisella tuomiolla. Perusoikeuskirjan 50 artiklan olennainen sisältö joutuisi kyseenalaiseksi, jos ne bis in idem -periaatteen loukkauksia arvioitaessa otettaisiin huomioon ainoastaan langettavat tuomiot mutta ei vapauttavia tuomioita.

25 Ratkaisuehdotuksen 46 ja 111 kohta.

26 Ibidem, 47 ja 112–115 kohta.

27 Ks. vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.3.2014, Grande Stevens ym. v. Italia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, 96 kohta).

28 Ratkaisuehdotuksen 48 ja 119 kohta.

29 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.3.2014, Grande Stevens ym. v. Italia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, 97 ja 98 kohta).

65. Jos katsottaisiin, ettei vapauttavilla ratkaisuilla ole ne bis in idem -periaatteen kannalta mitään merkitystä, jokainen jäisi vaille oikeusvarmuutta, joka sisältyy tähän oikeuteen, joka käsittää takeet siitä, ettei ketään voida tutkia uudelleen tai ettei kenellekään voida määrätä seuraamuksia sen jälkeen, kun on annettu vapauttava lainvoimainen rikostuomio. Valtio ei voi kahteen kertaan käyttää rangaistusvaltaansa määrätäkseen samoista teoista seuraamuksia henkilölle, joka on lopullisesti vapautettu rikosoikeudellisesti. Tämä kielto koskee sekä uutta rikosoikeudenkäyntiä että hallinnollista menettelyä, joka johtaa aineellisesti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

66. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on vastaavasti vahvistanut, että ne bis in idem -periaatteeseen erottamattomasti sisältyvää taetta voidaan soveltaa paitsi kaksoisrangaistusten kohdalla, myös kahteen kertaan syyttämisen kohdalla eli tapauksissa, joissa syyte on nostettu mutta rangaistusta ei ole annettu. Se on vahvistanut samoin olevan merkityksetöntä, käydäänkö hallinnollinen menettely ennen rikosoikeudellista menettelyä vai sen jälkeen, otetaanko ensimmäinen seuraamus huomioon toista sovellettaessa tai todetaanko asianomainen henkilö syyttömäksi toisen tai ensimmäisen menettelyn päätteeksi. [30]

67. Toisaalta perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistetulla ne bis in idem -oikeudella turvataan yksityisten oikeusvarmuus, jottei heistä annettuja heidän kannaltaan edullisia lainvoimaisia tuomioistuinratkaisuja voitaisi kyseenalaistaa hallintoviranomaisten myöhemmillä, seuraamuksia sisältävillä toimilla. Vapauttavien (lainmukaisten) rikostuomioiden oikeusvoimaisuuden kunnioittaminen vaarantuisi, jos Consobin kaltainen hallintoviranomainen voisi jättää ne huomiotta pitämällä toteen näytettyinä samoja tekoja, joita rikostuomioistuimen mukaan ei ole tapahtunut.

68. Ennakkoratkaisupyynnössään sen esittänyt tuomioistuin viittaa itsekin tähän ne bis in idem -periaatteen ja oikeusvoiman väliseen vuorovaikutukseen. Sen mukaan vaarana on, että Zeccan ja Di Puman teoista annettaisiin Italiassa ristiriitaisia ratkaisuja, jos italialaisen rikostuomioistuimen antama lainvoimainen vapauttava tuomio ei estäisi Consobia määräämästä heille hallinnollisia seuraamuksia samoista teoista eli sisäpiiritiedon hyödyntämisestä. [31]

69. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, joka koskee oikeusvoiman periaatteen tärkeyttä sekä unionin oikeusjärjestyksessä että kansallisissa oikeusjärjestyksissä. Sekä oikeusrauhan ja oikeussuhteiden vakauden että hyvän lainkäytön varmistamiseksi on näet tärkeää, että käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen käytön tai näitä oikeussuojakeinoja varten säädettyjen määräaikojen päättymisen jälkeen lainvoimaisiksi tulleita tuomioistuinratkaisuja ei voida enää saattaa kyseenalaisiksi. [32]

30 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ne bis in idem -periaatetta oli loukattu, koska veroviranomaiset olivat määränneet rikkomuksen tekijöille sakkoja sen jälkeen, kun rikosasioita käsittelevät tuomioistuimet olivat vapauttaneet heidät syytteistä joko rinnakkaisissa tai myöhemmissä oikeudenkäynneissä (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 30.4.2015, Kapetanios ym. v. Kreikka, CE:ECHR:2015:0430JUD000345312 ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.6.2016, Sismanidis ja Sitaridis v. Kreikka, CE:ECHR:2016:0609JUD006660209).

31 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että jos jälkimmäistä menettelyä pitäisi jatkaa, jotta olisi mahdollista soveltaa muita seuraamuksia, vaikka on jo lopullisesti vahvistettu, ettei ole tekoa, jota voitaisiin pitää rikkomisena, siitä saattaisi aiheutua se vaara, että jäsenvaltion sisällä olisi ristiriitaisia ratkaisuja, jolloin vapauttavaa rikosoikeudellista tuomiota saattaisi seurata samoista teoista langettava tuomio, joka koskisi hallinnollista rikkomusta ja siihen liittyviä seuraamuksia.

32 Ks. mm. tuomio 3.9.2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, 22 kohta); tuomio 6.10.2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, 28 kohta) ja tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, 38 kohta).

70. Unionin oikeudessa ei edellytetä, että kansallisen tuomioistuimen olisi kaikissa tilanteissa jätettävä soveltamatta kansallisia menettelysääntöjä, joiden perusteella ratkaisu on oikeusvoimainen, vaikka siten olisi mahdollista lopettaa kyseessä olevalla ratkaisulla toteutettu unionin oikeuden rikkominen.[33] Jos unioni ei ole antanut tietystä asiasta säännöksiä, jäsenvaltioiden asiana on antaa sisäisessä oikeusjärjestyksessään oikeusvoiman periaatteen toteuttamisen yksityiskohtaiset säännöt jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden periaatteen nojalla.[34]

71. Tämä unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tukee edellä esittämääni ajatusta siitä, että perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistetulla ne bis in idem -oikeudella edistetään kansallisten rikostuomioiden oikeusvoiman periaatteen noudattamista estämällä se, että samoista teoista voitaisiin myöhemmin määrätä seuraamuksia, joiden sisältö on ristiriidassa näiden tuomioiden kanssa. Direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohdassa ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettua velvollisuutta soveltaa tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia ei siis voida ymmärtää siten, että se velvoittaisi kansalliset tuomioistuimet olemaan kunnioittamatta lainvoimaisen vapauttavan rikostuomion oikeusvoimaisuutta.

72. Lopuksi haluan kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muuttanut oikeuskäytäntöään tämän ennakkoratkaisupyynnön esittämisen jälkeen antamassaan tuomiossa A ja B v. Noruega,[35] millä saattaa olla vaikutusta nyt käsiteltäviin asioihin. Kyseisen tuomion mukaan hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusmenettelyjen päällekkäisyydellä ei nimittäin rikota seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklaa, jos menettelyjen välillä on riittävän läheinen aineellinen ja ajallinen yhteys. Jotkin osapuolet suosittelivat kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan, että perusoikeuskirjan 50 artiklaa sovellettaessa noudatettaisiin tätä oikeuskäytäntöä Italian markkinoiden väärinkäytöstä muodostuvien menettelytapojen rankaisemiseksi säätämän kaksijakoisen mallin oikeuttamiseksi.

73. En yhdy tähän näkemykseen, ja syyt siihen esitän tarkemmin ratkaisuehdotuksessani Menci.[36] Korostan, ettei unionin tuomioistuimen pitäisi omaksua perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistetusta ne bis in idem -oikeudesta rajoittavaa tulkintaa eikä mukautua Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklaa koskevan oikeuskäytännön muutokseen. Sen olisi päinvastoin pyrittävä säilyttämään tämän periaatteen korkeatasoisempi suojelu perusoikeuskirjan 50 artiklasta tähän mennessä annettujen tuomioiden mukaisesti.

74. Käsiteltävissä asioissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka kykenee parhaiten arvioimaan, ovatko sen tutkittavana olevat hallinnolliset seuraamukset tosiasiallisesti luonteeltaan rikosoikeudellisia, katsoo, että Consobin Zeccalle ja Di Pumalle määräämät seuraamukset ovat tämän luonteisia ja että rikkomukset, joista niillä rangaistaan, vastaavat sisällöllisesti markkinoiden väärinkäyttörikoksia. Sovellettaessa pääasiaan *Engel-kriteerejä* on siis todettava, että perusoikeuskirjan 50 artiklaa on rikottu.

75. Johdonmukaisin päätelmä tästä oletuksesta on se, että markkinoiden väärinkäyttöä koskevan Italian oikeussäännön kaltaisella kansallisella säännöksellä sallitaan kaksinkertaisen seuraamuksen eli hallinnollisen (joka kuitenkin aineellisesti on rikosoikeudellinen) että rikosoikeudellisen seuraamuksen määrääminen samasta laittomasta menettelytavasta ottamatta käyttöön selkeää menettelyllistä mekanismia, jolla estettäisiin tekijöiden syyttäminen ja rankaiseminen kahteen kertaan samoista teoista. Näin ollen kyseisellä oikeussäännöllä loukataan perusoikeuskirjan 50 artiklassa suojattua ne bis

33 Tuomio 16.3.2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, 22 kohta); tuomio 3.9.2009, Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506, 23 kohta); tuomio 10.7.2014, Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, 59 kohta) ja tuomio 6.10.2015, Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, 29 kohta).

34 Nämä soveltamissäännöt eivät saa olla epäedullisempia kuin ne säännöt, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäisiä tilanteita (vastaavuusperiaate), eikä niillä saada tehdä unionin oikeusjärjestyksessä tunnustettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tehokkuusperiaate). Ks. edellisessä alaviitteessä mainitut tuomiot ja tuomio 11.11.2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, 40 kohta).

35 CE:ECHR:2016:1115JUD002413011.

36 Ratkaisuehdotuksen 63–73 kohta.

in idem -oikeutta, koska kyseisen oikeussäännön mukaan on sallittua aloittaa hallinnollinen menettely seuraamusten määräämiseksi niille, jotka ovat syyllistyneet sisäpiiritiedon hyödyntämisestä muodostuvaan laittomaan menettelytapaan, vaikka lainvoimaisessa rikostuomiossa on jo todettu, ettei tällaisiin menettelytapoihin ole syyllistytty.

B Toinen ennakkoratkaisukysymys: seuraamusten tehokkuuden vaatimus mahdollisena perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistetun ne bis in idem -oikeuden rajoituksena

76. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään Corte suprema di cassazione haluaa selvittää, onko kansallisen tuomioistuimen seuraamusten tehokkuutta, oikeasuhtaisuutta ja varoittavuutta arvioidessaan otettava huomioon direktiivillä 2014/57 seuraamuksille asetetut rajoitukset ja näiden rajoitusten perusteella määritettävä, onko perusoikeuskirjan 50 artiklaa rikottu.

77. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulkitsee tuomiota Åkerberg Fransson niin, että kansallisella tuomioistuimella, jossa vedotaan perusoikeuskirjan 50 artiklaan, on velvollisuus ne bis in idem -periaatteen soveltamisen jälkeen arvioida, ovatko ”jäljelle jäävät” seuraamukset tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Tämän arvioidakseen sen on tarpeen tietää, voidaanko arvioinnin lähtökohtana pitää direktiivissä 2014/57[37] seuraamuksille asetettuja rajoituksia.

78. Tämän tuomiosta Åkerberg Fransson esittämänsä tulkinnan perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelee, että (Zeccalle ja Di Pumalle annetun kaltaisesta) vapauttavasta rikostuomiosta seuraa, ettei rikosoikeudenkäynnissä määrätä mitään rangaistuksia, joten on mahdollista, että perusoikeuskirjan 50 artikla ei ole esteenä sille, että samalle henkilölle määrätään myöhemmin Consobin määräämien kaltainen hallinnollinen (rikosoikeudellisen luonteinen) seuraamus.[38]

79. Olen tästä tuomion Åkerberg Franssonin tulkinnasta eri mieltä. Mielestäni sen 36 kohdassa[39] ei anneta ymmärtää, että perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistetun ne bis in idem -oikeuden soveltamisala määräytyisi siten, että tapauksessa, jossa on annettu vapauttava rikostuomio, voidaan määrätä muita tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia samoista teoista. Tällaista määräytymisperustetta ei myöskään voida johtaa direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohdasta eikä direktiivin 2014/57 7 artiklan 1 kohdasta.

80. Katson komission tapaan, ettei seuraamusten tehokkuuden vaatimuksella rajoiteta perusoikeuskirjassa vahvistettua ne bis in idem -oikeutta. Velvollisuus määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia koskee jäsenvaltioita aivan yleisesti ja riippumatta siitä, ottavatko ne käyttöön markkinoiden väärinkäytön rankaisemiseksi kaksijakoisen (rikosoikeudellisen ja hallinnollisen) vai yksijakoisen (rikosoikeudellisen) menettelyn. Valittiinpa kumpi menettely hyvänsä, seuraamusjärjestelmän on oltava tehokas, ja siinä on joka tapauksessa noudatettava perusoikeuskirjan 50 artiklassa suojattua ne bis in idem -periaatetta.

37 Vaikka tätä direktiiviä ei ajallisesti sovelletakaan pääasioiden tosiseikkoihin, sitä voidaan kuitenkin käyttää täydentävänä tulkintaperusteena (ks. 49 ja 50 kohta).

38 Kaksijakoista seuraamusjärjestelmää (*doppio binario sanzionatorio*) perustellaan tarpeella varmistaa, että markkinoiden väärinkäytöstä määrättävät seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Italian, Saksan ja Portugalin hallitukset sekä Consob väittävät huomautuksissaan, että nämä seuraamuksilta edellytetyt ominaispiirteet oikeuttavat rajoittamaan perusoikeuskirjan 50 artiklan soveltamisalaa ja että kaksinkertainen (hallinnollinen ja rikosoikeudellinen) rankaiseminen mahdollistaisi siten markkinoiden väärinkäytön muodostamien menettelytapojen tehokkaamman torjunnan.

39 ”Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on näiden kriteereiden valossa päättää, onko kansallisessa lainsäädännössä säädettyjen verotuksellisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten yhdistelmää tarkasteltava tämän tuomion 29 kohdassa tarkoitettuihin kansallisiin suojastandardeihin nähden, minkä seurauksena se saattaa pitää tätä yhdistelmää mainittujen sääntöjen vastaisena, kunhan se noudattaa sitä ehtoa, että jäljelle jäävät seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia – –”.

81. Kuten ratkaisuehdotuksessani Menci [40] ja ratkaisuehdotuksessani Garlsson Real State ym. [41] esitän, ainoastaan perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan kaltainen horisontaalinen lauseke antaisi mahdollisuuden punnita, voidaanko sisäpiiritiedon hyödyntämisestä muodostuvista menettelytavoista määrättävien seuraamusten tehokkuutta pitää ”yleisen edun mukaisena tavoitteena”, joka oikeuttaisi poikkeamaan perusoikeuskirjan 50 artiklasta. [42]

82. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvän horisontaalisen lausekkeen mukaan ne bis in idem -oikeuden käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä sen keskeistä sisältöä kunnioittaen. Saman kohdan toisesta virkkeestä ilmenee, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ne bis in idem -oikeudelle voidaan säätää rajoituksia ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. [43]

83. Näistä neljästä perusoikeuden rajoittamisen oikeuttamiseksi välttämättömästä edellytyksestä ensimmäinen ja viimeinen eivät tässä tapauksessa tuota erityisiä ongelmia. Kaksoisrangaistavuudesta on säädetty kansallisella lailla, ja se vastaa unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita (rahoitusmarkkinoiden luotettavuuden varmistaminen).

84. Mielestäni on kuitenkin syytä epäillä, onko tässä tilanteessa kunnioitettu kiellon, jonka mukaan ketään ei saa syyttää ja rangaista kahdesti samasta rikoksesta, olennaista sisältöä. Ainakaan – ja tämä on ratkaiseva tekijä – nyt tarkasteltava rajoitus ei vaikuta perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla välttämättömältä.

85. Jäsenvaltioiden lainsäädännöissä tältä osin säädettyjen ratkaisujen vaihtelevuus osoittaa mielestäni jo yksinään, ettei tämä rajoitus ole tarpeellinen. Jos se todella olisi välttämätön, perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan se olisi sitä kaikissa eikä vain joissakin jäsenvaltioissa. Muutamat jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön markkinoiden väärinkäytöstä muodostuvien menettelytapojen ehkäisemiseksi yksijakoisen järjestelmän, ja jotkut taas ovat pitäytyneet kaksijakoisessa järjestelmässä, mutta liittäneet niihin menettelyllisiä mekanismeja (Ranskassa ”aiguillage”), joilla estetään seuraamusten päällekkäisyys. [44]

86. Seuraamuksen varoittavuus riippuu sen ankaruudesta: vankeusrangaistuksilla (eli rikoksista määrättävillä rangaistuksilla) on epäilemättä varoittavampi vaikutus kuin rahamääräisillä seuraamuksilla (jotka ovat tyypillisiä hallintomenettelyssä). Järjestelmällä, jossa liitetään nämä seuraamukset lievemmille lainvastaisille teoille ja varataan vankeusrangaistukset vakavammille rikoksille ilman, että ne kumuloituisivat, täytetään tavoite ehkäistä näiden väärinkäyttöjen lisääntyminen.

87. Tehokkuudesta on todettava, etten näe, miksi julkishallinnon elinten toiminnan pitäisi välttämättä olla nopeampaa kuin oikeudenkäyttöelinten ainakaan silloin, kun kyse on aineellisesti rikosoikeudellisen luonteisista seuraamuksista, joihin on siten sovellettava rikosoikeudellisia takeita. Jäsenvaltioiden vastuulla on toteuttaa riittävät (lainsäädännölliset, hallinnolliset ja lainkäytölliset) toimenpiteet, joilla pystytään ehkäisemään markkinoiden väärinkäyttöä tehokkaasti mutta kuitenkin perusoikeuskirjassa suojattuja oikeuksia kunnioittaen.

40 Ratkaisuehdotuksen 78–93 kohta.

41 Asia C-537/16, 74–80 kohta.

42 Ks. tuomio 27.5.2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, 55 kohta).

43 Ibidem, 56 kohta.

44 Ks. useiden tekijöiden laaja vertailevan oikeustieteen tutkimus monografassa *Revue internationale des services financiers/International Journal for Financial Services*, 2015, nro 1; Lecoqc, A., ”Principe non bis in idem: vers l’esquisse d’une standardisation de l’Una Via procédural: expériences belges et françaises”, *Tijdschrift voor rechtspersoon en vennootschap/Revue pratique des sociétés*, 2016, nro 6, s. 645–668 ja Club des juristes, *Poursuite et sanction des abus de marché: le droit français à l’épreuve des textes communautaires et des jurisprudences récentes (CEDH, CJUE, Conseil constitutionnel)*, toukokuu 2015, www.leclubdesjuristes.com/les-commissions/rapport-poursuite-et-sanction-des-abus-de-marche/

88. Näin ollen seuraamusten tehokkuudella, oikeasuhteisuudella ja varoittavuudella ei rajoiteta perusoikeuskirjan 50 artiklassa suojatun ne bis in idem -oikeuden soveltamisalaa.

IV Ratkaisuehdotus

89. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Corte suprema di cassazionen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklaa on tulkittava siten, että

1) se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan voidaan aloittaa menettely hallinnollisten seuraamusten, jotka ovat luonteeltaan aineellisesti rikosoikeudellisia, määräämiseksi niille, jotka ovat syyllistyneet markkinoiden väärinkäytöstä muodostuviin menettelytapoihin, kun samoja tekijöitä ja samoja henkilöitä koskevassa aiemmassa vapauttavassa lainvoimaisessa rikostuomiossa on todettu, ettei näihin menettelytapoihin ole syyllistytty

2) kyseisen artiklan soveltamista ei pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa voida rajoittaa vaatimuksella, jonka mukaan markkinoiden väärinkäytöstä muodostuvista menettelytavoista määrättävien seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.