Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

20 päivänä maaliskuuta 2018*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2003/6/EY – Sisäpiirikaupat – Seuraamukset – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään hallinnollinen seuraamus ja rikosoikeudellinen seuraamus samasta teosta – Lopullisen rikostuomion oikeusvoima suhteessa hallinnolliseen menettelyyn – Lopullinen rikostuomio, joka on vapauttava sisäpiirikauppojen osalta – Seuraamusten tehokkuus – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 50 artikla – Ne bis in idem -periaate – Hallinnollisen seuraamuksen rikosoikeudellinen luonne – Saman rikkomuksen olemassaolo – 52 artiklan 1 kohta – Ne bis in idem -periaatteen rajoitukset – Edellytykset

Yhdistetyissä asioissa C-596/16 ja C-597/16,

joissa on kyse kahdesta SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jotka Corte suprema di cassazione (ylin yleinen tuomioistuin, Italia) on esittänyt 27.5.2016 tekemillään päätöksillä, jotka ovat saapuneet unionin tuomioistuimeen 23.11.2016, saadakseen ennakkoratkaisun asioissa

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),

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano, jaostojen puheenjohtajat R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (esittelevä tuomari), A. Rosas ja E. Levits sekä tuomarit E. Juhász, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos ja E. Regan,

julkisasiamies: M. Campos Sánchez-Bordona,

kirjaaja: hallintovirkamies R. Schiano,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 30.5.2017 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

– Enzo Di Puma, edustajinaan A. Frangini, F. Belloni ja L. Vozza, avvocati,

– Antonio Zecca, edustajinaan M. Gariboldi ja A. Cabras, avvocati,

– Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob), edustajinaan S. Providenti, R. Vampa ja P. Palmisano, avvocati,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan G. Galluzzo ja P. Gentili, avvocati dello Stato,

– Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze ja D. Klebs,

– Portugalin hallitus, asiamiehinään L. Inez Fernandes, M. Figueiredo ja F. Costa Pinto,

– Euroopan komissio, asiamiehinään V. Di Bucci, R. Troosters ja T. Scharf,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.9.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnöt koskevat Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 50 artiklan ja markkinoiden väärinkäytöstä määrättävistä rikosoikeudellisista seuraamuksista 16.4.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/57/EU (markkinoiden väärinkäyttödirektiivi) (EUVL 2014, L 173, s. 179) tulkintaa.

2 Nämä pyynnöt on esitetty kahdessa asiassa, joista ensimmäisessä asianosaisina ovat Enzo Di Puma ja Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (kansallinen yhtiö- ja pörssilautakunta, Italia; jäljempänä Consob) ja toisessa Consob ja Antonio Zecca ja joissa on kyse sisäpiirikaupoista määrättyjen hallinnollisten seuraamusmaksujen lainmukaisuudesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Euroopan ihmisoikeussopimus

3 Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Kielto syyttää ja 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.”

Unionin oikeus

4 Sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista (markkinoiden väärinkäyttö) 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY (EUVL 2003, L 96, s. 16) 2 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”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:

– –

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

d) rikollisen toiminnan kautta hankittuna.”

5 Mainitun direktiivin 3 artiklassa 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.”

6 Direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”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.”

Italian oikeus

7 6.2.1996 annetun lain nro 52 8 ja 21 §:ssä tarkoitettuja rahoitusalan välittäjiä koskevien säännösten koonnoksesta 24.2.1998 annetun asetuksen nro 58 (decreto legislativo n. 58 – Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52; GURI nro 71, 26.3.1998, Supplemento ordinario), sellaisena kuin se on muutettuna Italian kuulumisesta Euroopan yhteisöön johtuvien velvoitteiden täyttämistä koskevista säännöksistä – yhteisöä koskeva laki 2004 – 18.4.2005 annetulla lailla nro 62 (legge n. 62 – Disposizioni per

l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004; GURI nro 76, 27.4.2005) (jäljempänä TUF), 184 §:ssä, jonka otsikko on ”Sisäpiiritiedon väärinkäyttö”, 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 taikka tehtävän tai viran, myös julkisen, hoitamisen perusteella, 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, tehtävän tai viran normaalin hoidon 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.

3. Tuomioistuin voi korottaa sakon määrän enintään kolminkertaiseksi tai määrään, joka vastaa rikkomisesta saatua tuottoa tai hyötyä kymmenkertaisena, jos sakko osoittautuu riittämättömäksi, vaikka sovellettaisiin sen enimmäismäärää, missä yhteydessä on otettava huomioon rikkomiseen liittyvän käyttäytymisen moitittavuus, tekijän henkilökohtaiset ominaisuudet tai saadun tuoton tai hyödyn suuruus.

– –”

8 TUF:n 187 bis §:n, joka on lisätty kyseiseen lakiin 18.4.2005 annetulla lailla, joka on mainittu edellisessä kohdassa, otsikko on ”Sisäpiiritiedon väärinkäyttö”. Mainitun pykälän sanamuoto on seuraava:

”1. Henkilölle, jolla on hallussaan sisäpiiritietoja liikkeeseenlaskijan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenyyden perusteella, liikkeeseenlaskijan osakkeiden tai osuuksien omistamisen perusteella tai työn tekemisen, ammatin harjoittamisen taikka tehtävän tai viran, myös julkisen, hoitamisen perusteella, määrätään 100 000–15 000 000 euron suuruinen hallinnollinen seuraamusmaksu, 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, tehtävän tai viran normaalin hoidon 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.

– –

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.

5. Edellä 1, 2 ja 4 momenteissa säädetty hallinnollinen seuraamusmaksu korotetaan enintään kolminkertaiseksi tai määrään, joka vastaa rikkomisesta saatua tuottoa tai hyötyä kymmenkertaisena, jos seuraamukset osoittautuvat riittämättömiksi, vaikka sovellettaisiin niiden enimmäismäärää, missä yhteydessä on otettava huomioon tekijän henkilökohtaiset ominaisuudet tai saadun tuoton tai hyödyn suuruus tai markkinoille aiheutuneet vaikutukset.

– –”

9 Rikosoikeudellisen menettelyn sekä hallinnollisen ja oikaisumenettelyn välisistä suhteista säädetään TUF:n 187 decies–187 terdecies §:ssä. Mainitun 187 decies §:n otsikko on ”Suhteet tuomioistuimiin”, ja sen sanamuoto on seuraava:

”1. Saatuaan tiedon jostakin II luvussa säädetystä rikoksista syyttäjäviranomainen ilmoittaa siitä viipymättä [Consobin] pääjohtajalle.

2. [Consobin] pääjohtaja toimittaa syyttäjäviranomaiselle perustellulla lausunnolla valvotun toiminnan harjoittamisesta kertyneen aineiston silloin, kun on ilmennyt seikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että on tapahtunut rikos. Asiakirjat toimitetaan syyttäjäviranomaiselle viimeistään tämän osaston III luvussa säädetyissä säännöksissä tarkoitetun rikkomuksen toteamista koskevan toiminnan päätteeksi.

3. [Consob] ja tuomioistuin tekevät yhteistyötä, muun muassa vaihtavat tietoja, helpottaakseen tässä osastossa tarkoitettujen rikkomusten toteamista, myös silloin, kun kyseiset rikkomukset eivät ole rikos. – –”

10 TUF:n 187 undecies §:n otsikko on ”[Consobin] toimivalta rikosoikeudellisessa menettelyssä” ja sen sanamuoto on seuraava:

”1. Edellä 184 ja 185 §:ssä tarkoitetuissa menettelyissä [Consob] käyttää rikkomisesta kärsineiden etuja valvoville yhteisöille ja yhdistyksille rikosprosessilaissa annettuja oikeuksia ja toimivaltaa.

2. [Consob] voi olla asianomistaja ja vaatia korvauksena vahingosta, joka rikkomisesta on aiheutunut markkinoiden luotettavuudelle, tuomioistuimen määrittämän ja kohtuulliseksi katsoman määrän, missä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon rikkomiseen liittyvän käyttäytymisen moitittavuus, tekijän henkilökohtaiset ominaisuudet ja saadun tuoton tai hyödyn suuruus.”

11 TUF:n 187 duodecies §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tosiseikaston määrittämistä koskevaa hallintomenettelyä ja – – oikaisumenettelyä ei voida lykätä sillä perusteella, että samoista teoista tai teoista, joiden tosiseikaston määrittämisestä asian ratkaisu riippuu, on vireillä rikosoikeudellinen menettely.”

12 Rikosprosessilain (codice di procedura penale, jäljempänä CPP) 654 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Lopullinen langettava tai vapauttava rikostuomio kontradiktorisen menettelyn päätteeksi saa oikeusvoiman siviili- tai hallintoprosessissa suhteessa sellaiseen syytettyyn, asianomistajaan tai siviilioikeuden mukaan vahingonkorvausvelvolliseen, joka on ollut osapuolena tai väliintulijana rikosprosessissa, silloin, kun kyseinen menettely koskee oikeutta tai oikeutettua etua, jonka myöntäminen riippuu samojen aineellisten tosiseikkojen toteamisesta kuin ne aineelliset tosiseikat,

joista on ollut kyse rikosprosessissa, siltä osin kuin todettuja tosiseikkoja on pidetty merkityksellisinä rikosoikeudellisen ratkaisun kannalta ja siltä osin kuin siviililaissa ei aseteta rajoituksia kyseisen henkilön aseman toteen näyttämiselle.”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymykset

13 Consob määräsi Di Pumalle ja Zeccalle 7.11.2012 antamallaan päätöksellä hallinnollisia seuraamusmaksuja TUF:n 187 bis §:n 1 ja 4 momentin perusteella.

14 Mainitun päätöksen mukaan Di Puma ja Zecca suorittivat vuoden 2008 kuluessa useita sisäpiirikauppoja. Erityisesti he olivat päätöksen mukaan 14. ja 17.10.2008 ostaneet 2 375 Permasteelisa SpA:n osaketta käyttäen sisäpiiritietoa, joka koski hanketta määräysvallan ottamiseksi kyseisessä yhtiössä, ja Zecca oli päätöksen mukaan saanut kyseiset tiedot Deloitte Financial Advisory Services SpA:ssa työskentelynsä ja siellä hoitamiensa tehtävien vuoksi ja Di Puman oli täytynyt tietää, että kyseiset tiedot olivat sisäpiiritietoja.

15 Di Puma ja Zecca nostivat kyseisestä päätöksestä kanteen Corte d’appello di Milanossa (Milanon ylioikeus, Italia). Mainittu tuomioistuin hylkäsi di Puman nostaman kanteen 4.4.2013 antamallaan tuomiolla ja hyväksyi Zeccan nostaman kanteen 23.8.2013 antamallaan tuomiolla.

16 Di Puma teki kassaatiovalituksen ensin mainitusta tuomiosta ja Consob jälkimmäisestä tuomiosta Corte suprema di cassazioneen (ylin yleinen tuomioistuin, Italia). Di Puma toi esiin, että häntä oli jo syytetty rikosoikeudenkäynnissä Tribunale di Milanossa (Milanon alioikeus, Italia) samasta teosta, josta Consob häntä oli moittinut, ja että mainittu tuomioistuin oli vapauttanut hänet syytteistä Corte d’appello di Milanon tuomioiden antamisen jälkeen lainvoimaiseksi tulleella tuomiolla sillä perusteella, ettei rikoksen tunnusmerkistön täyttäviä tosiseikkoja ollut näytetty toteen. Zecca, joka oli vastapuolena Consobin kassaatiovalitusta koskevassa asiassa, vetosi myös kyseiseen vapauttavaan tuomioon.

17 Todettuaan, että mainittu vapauttava tuomio todella koski samoja tekoja, joista Consob oli määrännyt 7.11.2012 pääasioissa kyseessä olevat hallinnolliset seuraamusmaksut, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että CPP:n 654 §:n nojalla mainittuun vapauttavaan tuomioon sisältyvät toteamukset, jotka koskevat sitä, ettei rikkomista ole tapahtunut, ovat oikeusvoimaisia hallinnollisiin menettelyihin nähden. Se katsoo kuitenkin, ettei sen käsiteltävänä olevia oikeusriitoja voida ratkaista ainoastaan kansallisen lainsäädännön nojalla, kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan ja perusoikeuskirjan 50 artiklan ensisijaisuus kyseiseen lainsäädäntöön nähden.

18 Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklasta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että se, että sisäpiirikaupasta voidaan määrätä TUF:n 184 ja 187 bis §:n nojalla sekä rikosoikeudellisia seuraamuksia että hallinnollinen seuraamusmaksu, saattaisi johtaa kyseisessä 4 artiklassa taatun ne bis in idem -periaatteen loukkaamiseen, sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sitä tulkinnut muun muassa 4.3.2014 antamassaan tuomiossa Grande Stevens ym. v. Italia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010). Kun mainitunlaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen oikeudellinen luonnehdinta kansallisessa oikeudessa, luonne ja ankaruus otetaan huomioon, ne ovat nimittäin luonteeltaan rikosoikeudellisia. Lisäksi pääasiassa kyseessä olevien rikosoikeudellisten ja hallinnollisten menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyys koskee ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan samaa rikkomista, koska sen katsotaan koskevan samoja tekoja.

19 Perusoikeuskirjan 50 artiklan osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, kielletäänkö siinäkin mainitunlainen menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyys. Direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimittäin rangaistava sisäpiirikaupoista

tehokkailla, oikeasuhteisilla ja varoittavilla seuraamuksilla. Mainitun säännöksen mukaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on siis arvioitava hallinnollisen seuraamuksen tehokkuutta, oikeasuhteisuutta ja varoittavuutta rikosoikeudelliseen seuraamukseen yhdistettynä.

20 Unionin tuomioistuin on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kuitenkin 26.2.2013 antamassaan tuomiossa Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 34 ja 36 kohta) katsonut, että yhtäältä perusoikeuskirjan 50 kohta on esteenä sille, että kyseisessä artiklassa tarkoitetulla tavalla luonteeltaan rikosoikeudellisen lainvoimaisen veroseuraamuksen määräämisen jälkeen samaa henkilöä vastaan aloitettaisiin rikosoikeudellinen menettely samasta teosta, mutta että toisaalta on kansallisen tuomioistuimen tehtävä määrittää, ovatko jäljelle jäävät seuraamukset tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Kun tämä oikeuskäytäntö otetaan huomioon, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko perusoikeuskirjan 50 artiklaa tulkittava niin, että se sallii hallinnollista seuraamusmaksua koskevan menettelyn toteuttamisen sellaisen oikeusvoimaisen ja lainvoimaisen rikostuomion jälkeen, jolla on todettu, ettei kyseessä ollut rikos, silloin, kun mainittu menettely on tarpeellista, jotta täytettäisiin velvollisuus määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia.

21 Vaikka menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyys voidaan mainitun tuomioistuimen mukaan oikeuttaa unionin oikeuden tehokkuuden, ensisijaisuuden ja yhtenäisyyden turvaamisella, mainitunlainen oikeutus poistuu silloin, kun toimivaltainen rikostuomioistuin on lainvoimaisesti todennut, että tekoa, josta sekä rikosoikeudellisen että hallinnollisen rikkomuksen olemassaolo riippuu, ei ole näytetty toteen. Lisäksi viimeksi mainitussa tapauksessa se, että hallinnollista seuraamusmaksua koskeva menettely toteutetaan, vaikuttaisi lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan aiheuttavan keskenään ristiriitaisten tuomioiden vaaran ja olisi näin omiaan vaarantamaan lainvoimaisen rikostuomion oikeusvoiman. Oikeusvoiman periaatteen täytäntöönpanoa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan oltava tehokkuusperiaatteen mukaisia.

22 Tässä tilanteessa Corte suprema di cassazione päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko unionin perusoikeuskirjan 50 artiklaa tulkittava siten, että kun on vahvistettu lopullisesti, että ei ole syyllistytty rikosoikeudellisen rikkomuksen tunnusmerkit täyttävään tekoon, on kiellettyä panna vireille tai jatkaa samoja tekoja koskevaa oikeudenkäyntiä tai menettelyä, jonka tarkoituksena olisi määrätä seuraamuksia, jotka ovat luonteensa ja vakavuutensa vuoksi luokiteltavissa rikosoikeudellisiksi seuraamuksiksi, ilman että kansallisen tuomioistuimen olisi enää tarpeen suorittaa mitään arviointia?

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

23 Unionin tuomioistuimen presidentin 23.12.2016 antamalla päätöksellä asiat C-596/16 ja C-597/16 yhdistettiin kirjallista ja suullista käsittelyä sekä tuomion antamista varten.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

24 Aluksi on todettava, että vaikka ensimmäinen kysymys koskee perusoikeuskirjan 50 artiklan tulkintaa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii erityisesti CPP:n 654 §:n yhteensopivuutta direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohdan ja mainitussa 50 artiklassa taatun perusoikeuden kanssa. Mainitun

tuomioistuimen mukaan tulkinta, jonka mukaan kyseisessä 14 artiklan 1 kohdassa edellytettäisiin, että ne bis in idem -periaatteesta huolimatta hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevaa menettelyä jatkettaisiin jopa oikeusvoimaisen ja lainvoimaiseksi tulleen rikostuomion jälkeen, olisi omiaan vaarantamaan oikeusvoiman periaatteen, mikä olisi CPP 654 §:ssä säädetyn vastaista.

25 Tässä tilanteessa ensimmäinen kysymys on ymmärrettävä niin, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii sillä selvittämään lähinnä, onko direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 50 artiklan kanssa, tulkittava niin, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevaa menettelyä ei voida toteuttaa sellaisen vapauttavan rikostuomion jälkeen, joka on tullut lainvoimaiseksi ja jossa on todettu, ettei tosiseikkoja, jotka täyttäisivät sisäpiirikauppoja koskevan lainsäädännön rikkomisen teonkuvauksen ja joiden perusteella myös kyseinen menettely oli aloitettu, ole näytetty toteen.

26 Tältä osin on todettava, että direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohdassa, luettuna yhdessä sen 2 ja 3 artiklan kanssa, velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään sisäpiirikauppoja koskevan kiellon rikkomisesta tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia hallinnollisia seuraamuksia. Vaikka unionin tuomioistuin on katsonut, että kyseisen direktiivin 14 artiklan 1 kohdassa vain määrätään jäsenvaltioille velvollisuus säätää hallinnollisista seuraamuksista, joilla on mainitunlaiset ominaisuudet, edellyttämättä, että jäsenvaltiot vahvistavat sisäpiirikauppojen tekijöitä kohtaan myös rikosoikeudellisia seuraamuksia (ks. vastaavasti tuomio 23.12.2009, Spector Photo Group ja Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, 42 kohta), on kuitenkin niin, että jäsenvaltioilla on oikeus säätää myös rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten päällekkäisyydestä, kunhan ne noudattavat unionin oikeudesta seuraavia rajoja ja etenkin perusoikeuskirjan 50 artiklassa taatusta ne bis in idem -periaatteesta seuraavia rajoja, joita perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan on kyseisen oikeuden toteuttamisessa noudatettava.

27 Direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohdassa sisäpiirikauppojen kiellon rikkomisesta säädettyjen tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien hallinnollisten seuraamusten soveltaminen edellyttää kuitenkin, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset toteavat tosiseikat, jotka osoittavat, että kyseisessä yksittäistapauksessa on toteutettu toimi, jolla hallinnollisen seuraamuksen määrääminen voidaan perustella.

28 Kuten ennakkoratkaisupyynnöistä kuitenkin ilmenee, pääasioiden oikeudenkäynneissä kyseessä olevissa oikeusriidoissa on kontradiktorisen rikosprosessin päätteeksi todettu oikeusvoimaisella rikostuomiolla, josta on tullut lainvoimainen, ettei sisäpiirikaupan teonkuvauksen täyttäviä tosiseikkoja ollut näytetty toteen.

29 Näin ollen tässä asiayhteydessä on pohdittava, onko direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohta esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jollaisesta on kyse CPP:n 654 artiklassa, jossa ulotetaan mainittujen rikosprosessin yhteydessä tehtyjen tosiseikkoja koskevien toteamusten oikeusvoima hallinnollista seuraamusmaksua koskevaan menettelyyn.

30 Tältä osin on todettava, ettei direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohdassa eikä missään muussakaan sen säännöksessä täsmennetä lainvoimaiseksi tulleen vapauttavan rikostuomion vaikutusta hallinnollista seuraamusmaksua koskevaan menettelyyn.

31 Kun lisäksi otetaan huomioon se, miten tärkeä oikeusvoiman periaate on sekä unionin oikeusjärjestyksessä että kansallisissa oikeusjärjestyksissä, unionin tuomioistuin on katsonut, että unionin oikeudessa ei edellytetä, että kansalliset menettelysäännöt, joilla tuomioistuimen ratkaisulle annetaan oikeusvoima, olisi sivuutettava (ks. vastaavasti tehokkuusperiaatteesta tuomio 10.7.2014, Impresa Pizzarotti, C-213/13, EU:C:2014:2067, 58 ja 59 kohta ja tuomio 6.10.2015, Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, 28 ja 29 kohta).

32 Nyt käsiteltävissä asioissa on todettava, että pääasioissa, sellaisina kuin ne on kuvattu unionin tuomioistuimen käytettävissä olevassa asiakirja-aineistossa, ei ole mitään sellaisia erityisolosuhteita, jotka oikeuttaisivat poikkeamaan edellisessä kohdassa mieleen palautetussa oikeuskäytännössä omaksutusta tulkinnasta. Vaikka CPP:n 654 §:ssä ulotetaan rikosprosessin oikeusvoimavaikutukset hallinnollista seuraamusmaksua koskevaan menettelyyn, mainitun säännöksen sanamuodosta, sellaisena kuin se on esitetty ennakkoratkaisupyynnöissä, ilmenee, että oikeusvoima koskee vain kontradiktorisen menettelyn päätteeksi annetussa rikostuomiossa tehtyjä tosiseikkoja koskevia toteamuksia.

33 TUF:n 187 undecies §:n mukaan Consobilla on kuitenkin mahdollisuus osallistua rikosoikeudenkäyntiin, muun muassa asianomistajana, ja sen on lisäksi TUF:n 187 decies §:n mukaan toimitettava tuomiovaltaa käyttäville viranomaisille asiakirja-aineisto, jonka se on kerännyt valvontavaltaansa käyttäessään. Kun kyseiset yksityiskohtaiset menettelysäännöt otetaan huomioon, vaikuttaa siltä, että Consob voi tehokkaasti varmistua siitä, että langettavaa tai vapauttavaa rikostuomiota, kuten pääasioissa, annettaessa on otettu huomioon kaikki todisteet, jotka kyseisellä viranomaisella on käytössään TUF:n 187 bis §:ssä tarkoitetun hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseksi.

34 Kansallisessa säännöksessä mainitunlaisessa rikostuomiossa tehdyille tosiseikkoja koskeville toteamuksille annettu oikeusvoima suhteessa hallinnollista seuraamusmaksua koskevaan menettelyyn ei siis ole esteenä sille, että sisäpiirikauppoja koskevan lainsäädännön rikkominen voidaan todeta ja siitä voidaan määrätä seuraamuksia tehokkaasti silloin, kun mainitun rikostuomion mukaan kyseessä olevat tosiseikat on näytetty toteen.

35 Päinvastaisessa tapauksessa direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille asetettu velvollisuus säätää tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia hallinnollisia seuraamuksia ei voisi – kun tämän tuomion 31 kohdassa mieleen palautetut seikat otetaan huomioon – johtaa siihen, että sivuutettaisiin CPP:n 654 §:n kaltaisen kansallisen säännöksen nojalla vapauttavalla rikostuomiolla oleva oikeusvoima samaan tekoon, jota mainitun tuomion mukaan ei ole näytetty toteen, perustuvan hallinnollista seuraamusta koskevan menettelyn suhteen. Tällaisella arviolla ei ole vaikutusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan 2 kappaleessa määrättyyn mahdollisuuteen tarvittaessa ottaa juttu uudelleen tutkittavaksi rikosprosessissa, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa annetun rikostuomion lopputulokseen.

36 Tässä tilanteessa direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohta ei ole esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle.

37 Perusoikeuskirjan 50 artikla tukee tätä tulkintaa.

38 Tältä osin ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, että teot, joista Di Pumaa ja Zeccaa moititaan pääasioissa kyseessä olevissa hallinnollista seuraamusmaksua koskevissa menettelyissä, ovat samat kuin ne, joiden perusteella heitä vastaan oli nostettu rikossyytteet Tribunale di Milanossa. Lisäksi pääasioissa kyseessä olevat hallinnolliset seuraamusmaksut voivat unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenevien tietojen mukaan olla TUF:n 187 bis §:n mukaan kymmenkertaisia rikkomisesta saatuun tuottoon tai hyötyyn nähden. Kyseisillä seuraamuksilla on siten tarkoitus rangaista kyseisistä teoista, ja ne ovat erittäin ankaria, minkä vuoksi ne ovat siis perusoikeuskirjan 50 artiklassa tarkoitetulla tavalla luonteeltaan rikosoikeudellisia (ks. vastaavasti tuomio 20.3.2018, Garlsson Real Estate ym., C-537/16, 34 ja 35 kohta), minkä tarkastaminen on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä.

39 On lisättävä, että jo mainitun 50 artiklan sanamuodon mukaan ne bis in idem -periaatteen antama suoja ei rajoitu tilanteisiin, joissa kyseinen henkilö on tuomittu rikoksesta, vaan ulottuu myös tilanteisiin, joissa kyseinen henkilö on lainvoimaisesti todettu syyttömäksi.

40 On siis niin, että pääasioissa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa samoihin tosiseikkoihin perustuvan luonteeltaan rikosoikeudellista hallinnollista seuraamusmaksua koskevan menettelyn toteuttaminen on perusoikeuskirjan 50 artiklassa taatun perusoikeuden rajoitus (ks. analogisesti tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, 39 kohta ja tuomio 20.3.2018, Garlsson Real Estate ym., C-537/16, 41 kohta).

41 Mainitunlaista ne bis in idem -periaatteen rajoitusta ei kuitenkaan voi oikeuttaa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla (ks. vastaavasti tuomio 27.5.2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, 55 ja 56 kohta; tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, 40 kohta ja tuomio 20.3.2018, Garlsson Real Estate ym., C-537/16, 42 kohta).

42 Tältä osin on todettava, että rahoitusmarkkinoiden luotettavuuden ja yleisön rahoitusinstrumentteja kohtaan tunteman luottamuksen suojaamista koskeva tavoite on omiaan oikeuttamaan pääasioissa kyseessä olevan kaltaisessa kansallisessa säännöstössä säädetyn kaltaisen menettelyjen ja luonteeltaan rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyden silloin, kun kyseisillä menettelyillä ja seuraamuksilla pyritään mainitunlaisen tavoitteen saavuttamiseksi toisiaan täydentäviin päämääriin, joiden kohteena mahdollisesti ovat kyseessä olevan saman rangaistavan teon eri ulottuvuudet (ks. vastaavasti tuomio 20.3.2018, Garlsson Real Estate ym., C-537/16, 46 kohta).

43 Luonteeltaan rikosoikeudellista hallinnollista seuraamusmaksua koskevan menettelyn toteuttaminen, jollaisesta pääasioissa on kyse, rikosprosessin lopullisen päättymisen jälkeen edellyttää kuitenkin sitä, että suhteellisuusperiaatetta kunnioitetaan tarkasti (ks. vastaavasti tuomio 20.3.2018, Garlsson Real Estate ym., C-537/16, 48 kohta). Tältä osin on todettava, että toisin kuin tilanteessa, joka johti 26.2.2013 annettuun tuomioon Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105) ja jossa rikosoikeudellinen menettely oli aloitettu veroseuraamuksen määräämisen jälkeen, pääasioissa on kyse siitä, voidaanko hallinnollista seuraamusmaksua koskeva menettely toteuttaa siinä tapauksessa, että vapauttavassa lainvoimaisessa rikostuomiossa on todettu, että sisäpiirikauppoja koskevan lainsäädännön rikkomista merkitseviä tekoja, joiden perusteella myös kyseinen menettely on aloitettu, ei ole näytetty toteen.

44 Pääasioissa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa luonteeltaan rikosoikeudellista hallinnollista seuraamusmaksua koskevan menettelyn toteuttaminen ylittäisi selvästi sen, mikä on tarpeen tämän tuomion 42 kohdassa tarkoitetun tavoitteen saavuttamiseksi, silloin, kun on annettu vapauttava lainvoimainen rikostuomio, jossa todetaan, ettei niitä seikkoja, jotka täyttäisivät rikkomuksen, josta direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohdan mukaan on tarkoitus määrätä seuraamus, tunnusmerkit, ole näytetty toteen.

45 Kun otetaan huomioon mainitulla tuomioon sisältyvällä toteamuksella myös kyseisenlaisen menettelyn suhteen oleva oikeusvoima, tällaisen menettelyn toteuttaminen on täysin perusteetonta. Perusoikeuskirjan 50 artikla on siis mainitunlaisessa tilanteessa esteenä pääasioissa kyseessä olevan kaltaista luonteeltaan rikosoikeudellista hallinnollista seuraamusmaksua koskevan menettelyn toteuttamiselle, mikä ei kuitenkaan estä tämän tuomion 35 kohdassa mieleen palautettua mahdollisuutta tarvittaessa ottaa juttu uudelleen tutkittavaksi rikosprosessissa, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa annetun rikostuomion lopputulokseen.

46 Kun kaikki edellä esitetty otetaan huomioon, ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2003/6 14 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 50 artiklan kanssa, on tulkittava niin, että se ei ole esteenä sellaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan luonteeltaan rikosoikeudellista hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa menettelyä ei voida toteuttaa sellaisen vapauttavan rikostuomion jälkeen, joka on tullut lainvoimaiseksi ja jossa on todettu, ettei tosiseikkoja, jotka täyttäisivät sisäpiirikauppoja koskevan lainsäädännön rikkomisen teonkuvauksen ja joiden perusteella myös kyseinen menettely oli aloitettu, ole näytetty toteen.

Toinen kysymys

47 Kun otetaan huomioon ensimmäiseen kysymykseen esitetty vastaus, toiseen kysymykseen ei ole tarpeen vastata.

Oikeudenkäyntikulut

48 Pääasioiden asianosaisten osalta asioiden käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asiat seuraavasti:

Sisäpiirikaupoista ja markkinoiden manipuloinnista (markkinoiden väärinkäyttö) 28.1.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/6/EY 14 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklan kanssa, on tulkittava niin, että se ei ole esteenä sellaiselle kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan luonteeltaan rikosoikeudellista hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa menettelyä ei voida toteuttaa sellaisen vapauttavan rikostuomion jälkeen, joka on tullut lainvoimaiseksi ja jossa on todettu, ettei tosiseikkoja, jotka täyttäisivät sisäpiirikauppoja koskevan lainsäädännön rikkomisen teonkuvauksen ja joiden perusteella myös kyseinen menettely oli aloitettu, ole näytetty toteen.

Allekirjoitukset