

Дело C-481/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

21 юни 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Corte costituzionale (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

6 март 2019 г.

Жалбоподател в касационното производство:

D.B.

Ответник в касационното производство:

Commissione Nazionale per le società e la borsa (CONSOB)

Предмет на главното производство

Производство за инцидентен контрол за конституционосъобразност на член 187-quinquiesdecies от Законодателен декрет № 58 от 24 февруари 1998 г., образувано по искане на Corte di cassazione (Касационен съд, Италия) в рамките на касационното производство между г-н D.B. и Commissione nazionale per le società e la borsa (Национална комисия за дружествата и фондовата борса, Италия) (наричана по-нататък „CONSOB“).

По-специално, г-н D.B. обжалва пред Corte di cassazione (Касационен съд) решението на Corte d'appello di Roma (Апелативен съд Рим, Италия), постановено на 20 ноември 2013 г., с което се отхвърля жалбата на г-н D.B. срещу решението на CONSOB от 2 май 2012 г. за налагане на някои административни санкции на г-н D.B. във връзка с административните нарушения, предвидени в член 187-bis, параграф 1, букви а) и с) и член 187-quinquiesdecies от Законодателен декрет № 58/1998, в редакцията му в сила към момента на настъпване на фактите.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Точното тълкуване и валидността на член 14, параграф 3 от Директива 2003/6/ЕО, доколкото все още е приложим *ratione temporis*, както и на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 596/2014. По-специално, дали горепосочените разпоредби следва да се тълкуват в смисъл, че позволяват на държавата членка да не санкционира лицата, които отказват да отговарят на въпроси на компетентния орган, от които може да се установи тяхната отговорност за нарушение, за което се налагат наказателноправни санкции или административни санкции с „наказателен“ характер, и в случай на отрицателен отговор, дали тези разпоредби са съвместими с членове 47 и 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Харта на правата на ЕС“), включително в светлината на практиката на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) относно член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“) и на общите конституционни традиции на държавите членки.

Правното основание е член 267 ДФЕС.

Преюдициални въпроси

„а) Трябва ли член 14, параграф 3 от Директива 2003/6/ЕО, доколкото все още е приложим *ratione temporis*, и член 30, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 596/2014 да се тълкуват в смисъл, че позволяват на държавите членки да не санкционират лицата, които отказват да отговарят на въпроси на компетентния орган, от които може да се установи тяхната отговорност за нарушение, за което се налагат административни санкции с „наказателен“ характер?

б) При отрицателен отговор на първия въпрос, съвместими ли са член 14, параграф 3 от Директива 2003/6/ЕО, доколкото все още е приложим *ratione temporis*, и член 30, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 596/2014 с членове 47 и 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз, включително в светлината на практиката на Европейския съд по правата на човека относно член 6 от ЕКПЧ и на общите конституционни традиции на държавите членки, доколкото те изискват да се санкционират и лицата, които отказват да отговарят на въпроси на компетентния орган, от които може да се установи тяхната отговорност за нарушение, за което се налагат административни санкции с „наказателен“ характер?“

Релевантни разпоредби на правото на Съюза

Член 14, параграф 1 и параграф 3 от Директива 2003/6/ЕО.

Член 12, параграф 2, буква б) от Директива 2003/6/ЕО.

Член 23, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕС) № 596/2014.

Член 30, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 596/2014.

Член 47, член 48 и член 52, параграф 3 от Харта на основните права на ЕС.

Релевантни разпоредби на националното право

Член 187-quinquiesdecies от decreto legislativo n. 58/1998, relativo alla tutela dell'attività di vigilanza della Banca d'Italia e della Consob (Законодателен декрет № 58/1998 относно защитата на надзорната дейност на Banca d'Italia (Централна банка на Италия) и Consob). По-специално, от една страна, релевантна е редакцията му, приложима към фактите по главното производство, съгласно която: „Извън случаите, предвидени в член 2638 от codice civile (Граждански кодекс), всяко лице, което не изпълни в установения срок исканията на CONSOB или забави упражняването на нейните функции, се наказва с административна имуществена санкция в размер от петдесет хиляди до един милион евро“ и с която се определя административна имуществена санкция в размер от петдесет хиляди до един милион евро при отказ да се отговаря по време на лично изслушване, наредено от CONSOB, както и, от друга страна, редакцията на разглеждания член, изменен със Законодателен декрет № 129/2017, който в параграф 1 предвижда: „[и]звън случаите, предвидени в член 2638 от codice civile (Граждански кодекс), по силата на настоящия член се наказва всяко лице, което не изпълни в установения срок исканията на Banca d'Italia и CONSOB или което не сътрудничи на тези органи за целите на осъществяване на съответните надзорни функции или забави упражняването им“.

Член 187-otties, параграф 3, буква с) от Законодателен декрет № 58/1998, отнасящ се до функциите на CONSOB, които включват правомощието да „проведе лично изслушване“ на „всяко лице, което може да има информация за фактите“.

Член 187-bis, параграф 1, букви а) и с) от Законодателен декрет № 58/1998, който установява административното нарушение „злоупотреба с вътрешна информация“.

Член 184 от Законодателен декрет № 58/1998, който установява престъплението „злоупотреба с вътрешна информация“.

Конституция на Италианската република, по-специално: член 24, втора алинея; член 111, втора алинея, в който се установява „принципът на равнопоставеност на страните“ в процеса; член 117, първа алинея, който предвижда, че „[з]аконодателната власт се упражнява от държавата и от регионите при спазване на Конституцията, както и на ограниченията, произтичащи от общностното право и от международните задължения“ и

член 11, който позволява „ограниченията на суверенитета, необходими за правен ред, който гарантира мир и справедливост между нациите“.

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 Вследствие на производство за налагане на санкции, образувано срещу г-н D.B., с решение от 2 май 2012 г. CONSOB му налага някои административни санкции съгласно Законодателен декрет № 58/1998, по-специално по член 187-bis, параграф 1, букви а) и с) относно злоупотребата с вътрешна информация, както и по член 187-quinquiesdecies, поради това, че г-н D.B. е отлагал многократно датата на изслушването, за което е бил призован, и поради това, че след като се е явил пред CONSOB е отказал да отговори на въпросите, които са му били зададени. Всъщност последната разпоредба предвижда санкции за „всяко лице, което не изпълни в установения срок исканията на CONSOB или забави упражняването на нейните функции“ и е въведена от италианския законодател в изпълнение на общото задължение за сътрудничество с надзорния орган, предвидено в член 14, параграф 3 от Директива 2003/6/ЕО.
- 2 В отделно наказателно производство на г-н D.B. е повдигнато обвинение за престъплението злоупотреба с вътрешна информация, предвидено в член 184 от същия Законодателен декрет № 58/1998. За това престъпление г-н D.B. сключва споразумение с прокуратурата за наказание от единадесет месеца лишаване от свобода, с отложено изпълнение, както и глоба в размер на 300 000 EUR, наложено на 18 декември 2013 г. от съдията-следовател към Tribunale di Milano (Градски съд на Милано, Италия).
- 3 Г-н D.B. обжалва решението на CONSOB от 2 май 2012 г. пред Corte d'appello di Roma (Апелативен съд, Рим), като наред с другото се позовава на незаконосъобразността на наложената му съгласно горепосочения член 187-quinquiesdecies санкция. С решение от 20 ноември 2013 г. Corte d'appello di Roma отхвърля жалбата.
- 4 Впоследствие г-н D.B. подава касационна жалба срещу това решение. С определение № 54 от 2018 г. Corte di cassazione (Касационен съд) поставя на Corte costituzionale (Конституционен съд) някои въпроси за конституционност по отношение на посочения член 187-quinquiesdecies.

Основни доводи, изтъкнати от Corte di cassazione при поставянето на въпросите за конституционност

- 5 Corte di cassazione (Касационен съд) изтъква не само на възможното противоречие на член 187-quinquiesdecies с националните конституционни разпоредби, а именно член 11, член 24, втора алинея, член 111, втора алинея и член 117, първа алинея от Италианската конституция, но също и на

евентуалната несъвместимост на горепосочения член с ЕКПЧ, с Международния пакт за граждански и политически права (наричан по-нататък: „Международният пакт“) и с Хартата на основните права на ЕС.

- 6 От една страна, Corte di cassazione (Касационен съд) твърди, че посоченият член 187-quinquiesdecies, въведен от италианския законодател в изпълнение на задължението за сътрудничество с надзорния орган, предвидено във вторичното законодателство на Съюза, по-специално член 12, параграф 2, буква б) и член 14, параграф 3 от Директива 2003/6/ЕО, е противоконституционен в частта, в която се предвижда санкция за неизпълнение в установения срок на исканията на CONSOB или за причиняване на забавяне при упражняването на нейните функции, дори в случай, че субектът е лицето, срещу което CONSOB провежда разследване относно евентуалното извършване на нарушение, за което се налагат санкции, които по същество са наказателноправни.
- 7 Освен това Corte di cassazione (Касационен съд) си задава въпроса дали посоченото по-горе задължение за сътрудничество — ако се счита за приложимо и по отношение на същия субект, срещу когото се провежда разследването — е съвместимо с член 47, параграф 2 от Хартата на основните права на ЕС, както и с член 6 от ЕКПЧ и член 14 от Международния пакт. В това отношение съдът отбелязва, от една страна, че ЕКПЧ и Международният пакт признават, съответно по мълчалив и изричен начин, правото на всеки човек да не сътрудничи за собственото си уличаване, както и правото да запази мълчание включително в рамките на административни производства, свързани с налагане на санкции, които по същество са с „наказателен“ характер, като производството, проведено от CONSOB срещу г-н D.B. От друга страна, Corte di cassazione (Касационен съд) припомня, че цялата правна уредба на Законодателен декрет № 58/1998 попада в приложното поле на правото на Съюза съгласно член 51 от Хартата на правата на ЕС и че текстът на член 47, параграф 2 от тази харта по същество съвпада с текста на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ. Поради това — съгласно член 52, параграф 3 от Хартата — член 47 следва да се тълкува в съответствие с тълкуването на посочения член 6, дадено от ЕСПЧ.
- 8 По-специално, според Corte di cassazione (Касационен съд) горепосоченото „право на запазване на мълчание“, и в по-общ план правото на защита, трябва да се прилага освен при наказателните производства, също и при личните изслушвания, наредени от CONSOB в рамките на надзорната ѝ дейност, която може да предшества образуването на производство за налагане на санкции с „наказателен“ характер срещу лице, което е посочено като извършител на нарушение. Всъщност посоченият съд счита, че на лицата, обвинени в нарушението „злоупотреба с вътрешна информация“, следва да се признае правото да не бъдат принуждавани чрез заплахата от тежка имуществена санкция — като наложената на г-н D.B. — да правят изявления, които впоследствие могат да бъдат използвани като доказателства срещу тях самите.

- 9 В подкрепа на това тълкуване посоченият съд се позовава не само на член 24 от Италианската конституция, но и на член 6 от ЕКПЧ, както е тълкуван от ЕСПЧ, както и на практиката на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък: „Съдът на ЕС“) в областта на защитата на конкуренцията, в която се извежда принципът, според който Комисията не може да задължи предприятие да ѝ даде отговори, чрез които то би признало съществуването на нарушението, докато вместо това Комисията трябва да докаже това нарушение.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 10 Corte costituzionale (Конституционен съд) счита, че изказаното от Corte di cassazione (Касационен съд) съмнение относно конституционосъобразността по същество изисква да се прецени дали е конституционосъобразно да се санкционира по член 187-quinquiesdecies лице, което отказва да отговаря на въпроси, от които би могла да се установи неговата отговорност, в рамките на изслушване, наредено от CONSOB при упражняването на нейните надзорни функции, и по-специално да се установи дали „правото на запазване на мълчание“, посочено от Corte di cassazione (Касационен съд), се прилага освен при наказателните производства, също и при личните изслушвания, наредени от CONSOB.
- 11 Най-напред, Corte costituzionale (Конституционен съд) отбелязва, че в италианската правна уредба Законодателен декрет № 129/2017 разширява приложното поле на член 187-quinquiesdecies така, че да се санкционират не само лицата, които не изпълняват исканията на органите или забавят упражняването на техните функции, но в по-общ план и лицата, които не сътрудничат на тези органи за осъществяване на съответните надзорни функции. Съгласно член 187-octies, параграф 3, буква с) от Законодателен декрет № 58/1998, сред надзорните функции на CONSOB е правомощието да „проведе лично изслушване“ на „всяко лице, което може да има информация за фактите“. Не е предвидено обаче никакво право за запазване на мълчание в полза на лице, което вече е било посочено от CONSOB като възможен извършител на нарушението, чието установяване е от в компетентността именно на този орган и което се наказва с административна санкция, която „по същество е наказателна“.
- 12 Corte costituzionale (Конституционен съд) посочва, от една страна, че евентуалното обявяване на член 187-quinquiesdecies за противоконституционен, след като е бил въведен в италианската правна уредба в изпълнение на конкретно задължение, произтичащо от вторичното законодателство на Европейския съюз, би довело до противоречие със самото законодателство на Съюза, и по-специално със задължението, което понастоящем произтича от член 30, параграф 1, буква б) от Регламент № 596/2014, който отменя и заменя Директива 2003/6/ЕО. От друга страна, могат да възникнат съмнения относно съвместимостта на посоченото по-

горе задължение, предвидено от вторичното законодателство на Съюза, с членове 47 и 48 от Хартата на основните права на ЕС, които изглежда признават също основното право на човека да не допринася за собственото си уличаване и да не бъде принуждаван да прави признания, в рамките на същите граници, които могат да бъдат изведени от член 6 от ЕКПЧ и член 24 от конституцията.

- 13 Във връзка с тези разпоредби на Хартата на основните права на ЕС и в духа на лоялно сътрудничество между националните и европейските съдилища при определянето на единни равнища на защита на основните права — цел от първостепенно значение в област като разглежданата, която е предмет на хармонизиране на законодателствата — Corte costituzionale (Конституционен съд) счита, че преди да се произнесе по поставения му въпрос за конституционосъобразност, е необходимо да отпрати запитване до Съда на ЕС относно точното тълкуване и евентуално валидността — в светлината на членове 47 и 48 от Хартата на основните права на ЕС — на член 14, параграф 3 от Директива 2003/6/ЕО, доколкото все още е приложим *ratione temporis*, както и на член 30, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 596/2014.
- 14 В подкрепа на запитването си Corte costituzionale (Конституционен съд) преди всичко припомня, че всички разпоредби на Италианската конституция, на ЕКПЧ, на Международния пакт и на Хартата на основните права на ЕС, посочени от Corte di cassazione (Касационен съд), са насочени към признаването на правото на лицата да не допринасят за собственото си уличаване и да не бъдат принуждавани да правят признания (*nemo tenetur se ipsum accusare*). Според Corte costituzionale (Конституционен съд) обаче посоченото по-горе право само по себе си не може да узакони отказа на субекта да се яви на изслушването, наредено от CONSOB, нито неоправданото му забавяне да се яви на това изслушване, при условие че е гарантирано — за разлика от случилото се в производството срещу г-н D.B. — правото му да не отговаря на поставените му въпроси по време на самото изслушване.
- 15 Corte costituzionale (Конституционен съд) също така припомня постоянната си практика по отношение на „правото на запазване на мълчание“ на обвиняемия, според която това право, макар и не изрично признато в Конституцията, е утвърдено като „иманентно свързано с неприкосновеността на правото на защита“ и гарантира на обвиняемия възможността да откаже да свидетелства и, по-общо, да се възползва от правото да не отговаря на въпросите на съдията или на компетентния разследващ орган. Corte costituzionale (Конституционен съд) посочва по-специално, че досега никога не е бил призоваван да преценява дали и до каква степен горепосоченото право на запазване на мълчание, което е част от неотменимите права на човека, характеризиращи италианската конституционна идентичност, е приложимо и в контекста на административните производства, насочени към налагане на санкции с

„наказателен“ характер съгласно критериите Engel. В много случаи обаче юрисдикцията е приела, че отделните гаранции, признати в областта на наказателното право от ЕКПЧ и италианската Конституция, обхващат и административните санкции с „наказателен“ характер и че по-специално административните санкции, предвидени в италианската правна уредба в областта на злоупотребата с вътрешна информация, поради своя особено репресивен характер, представляват „наказателни“ мерки, както признава и Съдът на ЕС (вж. решение от 20 март 2018 г., C-596/16 и C-597/16, Di Puma и Consob, т. 38).

- 16 След това Corte costituzionale (Конституционен съд) отново разглежда довода, изтъкнат от Corte di cassazione (Касационен съд), че изглежда логично на лицата, обвинени в нарушението „злоупотреба с вътрешна информация“, да се признаят същите права на защита, които италианската Конституция предоставя на лицата, заподозрени в извършването на престъпление. Според Corte costituzionale (Конституционен съд) това съображение е особено важно, тъй като има опасност лицето, заподозряно в извършването на посоченото административно нарушение, след като трябва да сътрудничи на надзорния орган съгласно италианското право и вторичното законодателство на Европейския съюз, на практика да допринесе за формулирането на наказателно обвинение срещу себе си.
- 17 Всъщност в това отношение Corte costituzionale (Конституционен съд) припомня, че в италианската правна уредба злоупотребата с вътрешна информация е уредена едновременно като административно нарушение (член 187-bis от Законодателен декрет № 58/1998) и като престъпление (член 184 от посочения законодателен декрет) и че съответните производства могат да бъдат образувани и водени успоредно, както всъщност се е случило по отношение на г-н D.V., доколкото това е съвместимо с правото *ne bis in idem* (вж. решение на Съда на ЕС от 20 март 2018 г., C-537/16, Garlsson Real Estate SA и др., т. 42-63). Следователно, въпреки че не е позволено в наказателния процес да се използват изявленията, направени пред административния орган, без гаранциите за правото на защита — включително уведомяването за правото да се запази мълчание — е напълно възможно тези изявления, получени от административния орган чрез заплахата от санкции в случай на неоказване на съдействие, действително да предоставят на органа съществена информация с оглед на събирането на допълнителни доказателства за неправомерното деяние, предназначена да бъде използвана и в последващия наказателен процес срещу извършителя на това деяние.
- 18 По-нататък Corte costituzionale (Конституционен съд) посочва, че изразените от Corte di cassazione (Касационен съд) съмнения се подкрепят от практиката на ЕСПЧ относно член 6 от ЕКПЧ, според която правото на лицата да не сътрудничат за собственото си уличаване и да не бъдат принуждавани да правят признания включва правото на всяко лице, срещу което се води административно производство, което може да доведе до налагането на

санкции с „наказателен“ характер, да не бъде задължавано чрез заплахата от санкция в случай на неизпълнение, да предоставя на органа отговори, от които може да се установи неговата отговорност (вж. решения от 4 октомври 2005 г., Shannon срещу Обединеното кралство, т. 38—41 и от 5 април 2012 г., Chambaz срещу Швейцария, т. 50—58). В това отношение Corte costituzionale (Конституционен съд) припомня по-специално решението на ЕСПЧ по дело J.V. с/у Швейцария, в което се подчертава необходимостта да се признаят всички гаранции, предоставени от ЕКПЧ в областта на наказателното право, и по-специално „правото на запазване на мълчание“, в полза на лице, срещу което се е водело административно разследване за данъчни нарушения и на което са били наложени имуществени санкции с „наказателен“ характер, тъй като лицето многократно е отказало да отговаря на исканията за разяснения, отправени от компетентния да извърши това разследване орган.

- 19 Corte costituzionale (Конституционен съд) се позовава също така на практиката на Съда на ЕС относно правото на запазване на мълчание и антиконкурентните действия, според която дружеството е длъжно да предостави на разположение на Комисията всички сведения, свързани с предмета на разследване, да изпълнява исканията ѝ за представяне на вече съществуващи документи и да отговаря на поставените от нея чисто фактически въпроси, като нарушение на правата на защита може да е налице само ако на дружеството се задават въпроси, целящи по същество да го накарат да признае, че е извършило престъплението, като се има предвид, че Комисията трябва да представи доказателства в това отношение (вж. решения от 18 октомври 1989 г., C-374/87, Orkem, т. 27, от 29 юни 2006 г., C-301/04 P, SGL Carbon AG, т. 40 и т. 44—49, както и от 20 февруари 2001 г., T-112/98, Mannesmannröhren-Werke AG, т. 77 и 78). По-специално, съгласно тази съдебна практика задължението да се отговори на поставените от Комисията въпроси не противоречи на правото на защита, нито на правото на справедлив процес, тъй като „нищо не пречи на адресата да докаже на по-късен етап от административното производство или по време на производството пред общностния съд, когато упражнява правата си на защита, че фактите, изложени в отговорите [...] имат различно значение от приетото от Комисията“ (вж. решения от 20 февруари 2001 г., T-112/98, т. 77 и 78, както и от 29 юни 2006 г., C-301/04 P, т. 44—49).
- 20 Corte costituzionale (Конституционен съд) обаче подчертава, че посочената практика на Съда на ЕС е установена по отношение на юридически, а не на физически лица, до голяма степен преди приемането на Хартата на основните права на ЕС и приравняването ѝ на договорите. Освен това, според Corte costituzionale (Конституционен съд) разглежданата съдебна практика не изглежда нито съвместима с „наказателния“ характер на административните санкции, предвидени в италианската правна уредба относно злоупотребата с вътрешна информация, нито в съответствие с посочената по-горе практика на ЕСПЧ, който вместо това изглежда признава много по-широко право на обвиняемите да запазят мълчание, включително в

рамките на административните производства, насочени към налагане на санкции с „наказателен“ характер.

- 21 Corte costituzionale (Конституционен съд) отбелязва също, че Съдът на ЕС досега не е разглеждал въпроса дали членове 47 и 48 от Хартата на правата на ЕС, в светлината на горепосочената практика на ЕСПЧ относно член 6 ЕКПЧ, изискват да се признае правото на обвиняемия да запази мълчание и в административните производства, които могат да доведат до налагане на санкции с „наказателен“ характер. Вторичното законодателство на Европейския съюз също все още не е предложило отговор на този въпрос, който умишлено е оставен отворен в Директива (ЕС) 2016/343 на Европейския парламент и на Съвета (вж. съображение 11).
- 22 С оглед на гореизложеня контекст Corte costituzionale (Конституционен съд) посочва, че е необходимо да се изясни дали член 14, параграф 3 от Директива 2003/6/ЕО и член 30, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 596/2014 следва да се тълкуват в смисъл, че позволяват на държавите членки да не санкционират лицата, които отказват да отговарят на въпроси на компетентния орган, от които може да се установи тяхната отговорност за нарушение, което се наказва с наказателноправни санкции или с административни санкции с „наказателен“ характер. Това трябва да се изясни и във връзка с изразите „в съответствие с [...] вътрешно[то] право“ на държавите членки, посочен в член 14, параграф 1 от директивата и „в съответствие с националното право“, посочен в член 30, параграф 1 от регламента - изрази, които във всеки случай изглеждат не засягат необходимостта от спазване на стандартите за защита на основните права, признати от законодателствата на държавите членки, в случай че те са по-високи от признатите на равнището на правото на Съюза.