



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
JULIANE KOKOTT
esitatud 26. juulil 2017¹

Kohtuasi C-358/16

UBS (Luxembourg) SA jt

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Cour administrative (Luksemburgi kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2004/39/EÜ – Artikli 54 lõiked 1 ja 3 – Juurdepääs teabele, mida kasutatakse kohtumenetluses, milles on esitatud kaebus finantssektori järelevalvekomisjoni otsuse peale – Ametisaladus – Erand kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite puhul – Õigus heale haldusele – Õigus tõhusale õiguskaitsevahendile

I. Sissejuhatus

1. Kas finantssektori järelevalvekomisjon võib keelduda andmast huve kahjustava meetme adressaadile juurdepääsu viimast õigustavatele dokumentidele, mis puudutavad kolmandaid isikuid, tuginedes direktiivi 2004/39/EÜ finantsinstrumentide turgude kohta² artiklis 54 sätestatud ametisaladuse hoidmise kohustusele?³

2. Kõnealune küsimus kerkib käesolevas kohtuasjas seoses Luksemburgi finantssektori järelevalvekomisjoni otsusega, milles märgitakse, et isik, kelle initialsid on DV, ei ole piisavalt hea mainega, et tegutseda investeerimisühingutes juhatuse liikme ülesannetes. Otsuse aluseks oli DV roll sellise ettevõtja asutamises ja toimimises, mis oli segatud Madoffi finantsskandaali.⁴

3. Euroopa Kohus peab Cour administrative'i (Luksemburgi kõrgeim halduskohus) käesolevat eelotsusetaotlust lahendades looma kooskõla ametisaladuse kaitse ja kaitseõiguste tagamise vahel.

4. Seejuures tuleb esiteks uurida, kas selline olukord nagu käesolevas kohtuasjas kuulub direktiivi artikli 54 alusel ametisaladusest „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite puhul“ tehtava erandi kohaldamisalasse. Arvestades seda, et tagatud peab olema õigus õiglasele kohtumenetlusele ja tõhusale õiguskaitsevahendile, tuleb teiseks hinnata, kas direktiivi artiklis 54 sätestatud ametisaladuse hoidmise kohustus võtab piisavalt arvesse käesolevas asjas kõne all oleva meetme adressaadi õigust tutvuda dokumentidega.

¹ Algkeel: saksa.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. aprilli 2004. aasta direktiiv 2004/39/EÜ finantsinstrumentide turgude kohta, millega muudetakse nõukogu direktiive 85/611/EMÜ ja 93/6/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2000/12/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 93/22/EMÜ (ELT 2004, L 145, lk 1; ELT eriväljaanne 06/07, lk 263), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2008. aasta direktiiviga 2008/10/EÜ (ELT 2008, L 76, lk 33).

³ Vt selle kohta ka kohtuotsus, 12.11.2014, Altman jt (C-140/13, EU:C:2014:2362) ja pooleliolev kohtuasi Baumeister (C-15/16).

⁴ Ameerika Ühendriikide kodaniku Bernard Lawrence Madoffi investeerimispettus põhjustas kogu maailmas umbes 65 miljardi USA dollari suuruse kahju. Madoffile määrati 2009. aastal 150 aasta pikkune vanglakaristus.

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

5. Käesoleva kohtuasja liidu õiguse raamistiku moodustavad Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklid 41, 47 ja 48 ning direktiiv 2004/39.

6. Sissejuhatuseks tuleb viidata direktiivi põhjendustele 2, 44, 63 ja 71.

„(2) [...] [S]elleks on vaja näha ette ühtlustamise tase, mida on vaja investoritele kõrgetasemelise kaitse pakkumiseks ja selleks, et võimaldada investeerimisühingutel osutada päritoluriigi järelevalve all teenuseid kogu ühenduses, mis on ühtne turg.

(44) Investorite kaitse ja väärtpaberiturgude tõrgeteta toimimise huvides, [...].

(63) On vaja tugevdada siseriiklike pädevate asutuste vahelist teabevahetust reguleerivaid sätteid ja tugevdada nende vastastikust abi osutamise ja koostöökohustust. Kasvava piiriülese tegevuse tõttu peaks pädevad asutused varustama üksteist nende ülesannete täitmiseks asjakohase teabega, et tagada käesoleva direktiivi tõhus jõustamine, sealhulgas olukordades, kus rikkumised või oletatavad rikkumised võivad puudutada kahe või enama liikmesriigi ametiasutusi. Teabevahetuses on vajalik range ametisaladuse nõue, et tagada kõnealuse teabe sujuv üleandmine ja eriõiguste kaitse.

(71) Eesmärk luua ühtne finantsturg, kus kaitstakse tõhusalt investoreid ja tagatakse turu üldine tõhusus ja terviklikkus, nõuab ühiste regulatiivsete nõuete kehtestamist seoses ühenduses tegevusloa saanud investeerimisühingutega, mis käsitlevad reguleeritud turgude ja muude kauplemissüsteemide toimimist, et vältida Euroopa rahandussüsteemi kui terviku toimimise õõnestamist ühe turu läbipaistmatuse ja häirete tõttu. [...].“

7. Direktiivi II jaotises on kindlaks määratud investeerimisühingute tegevusload ja tegutsemistingimused.

8. Direktiivi artikli 5 lõikes 1 on kehtestatud tegevusloa nõue.

„Iga liikmesriik nõuab, et professionaalseks investeerimisteenuste osutamiseks või investeerimistegevuseks tavalise tegevuse või äritegevusena on vaja eelnevat tegevusluba vastavalt käesoleva peatüki sätetele. [...]“

9. Vastavalt direktiivi artikli 8 esimese lõigu punktile c võivad pädevad asutused investeerimisühingule välja antud tegevusloa tühistada, kui investeerimisühing „ei vasta enam nendele tingimustele, mille alusel tegevusluba on välja antud, [...]“.

10. Direktiivi artikli 9 lõike 1 esimene lõik ja lõige 3 puudutavad tegevusloa andmise tingimusi seoses investeerimisühingus juhatuse liikme ülesannetes töötavate isikutega:

„1. Liikmesriigid nõuavad, et isikud, kes tegelikult juhivad investeerimisühingu äritegevust, on piisavalt hea mainega ja piisavalt kogenud, et tagada investeerimisühingu kindel ja usaldusväärne juhtimine. [...]“

3. Pädev asutus keeldub tegevusloa andmisest, kui ta ei ole veendunud, et investeerimisühingu äritegevust tegelikult juhtivad isikutel on piisavalt hea maine või piisavad kogemused, või kui on objektiivne ja tõendatav alus arvata, et kavandatud muudatused ühingu juhtkonnas seavad ohtu selle kindla ja usaldusväärse juhtimise.“

11. Direktiivi artikli 16 lõikes 1 on selgitatud, et esmaste tegevuslubade andmise tingimused, sealhulgas direktiivi artikli 9 lõikes 3 sätestatud nõue, peavad olema alati täidetud.

„Päritoluliikmesriigi pädevad asutused nõuavad, et investeerimisühing, kellele nad on andnud [oma territooriumil] tegevusloa, täidab alati [käesoleva jaotise 1. peatükis ette nähtud esmase tegevusloa andmise] tingimusi.“ [täpsustatud tõlge]

12. Neljandas jaotises („Pädevad ametiasutused“) asuv I peatükk sisaldab sätteid pädevate ametiasutuste määramise, nende volituste ja õiguskaitsemenetluse kohta.

13. Direktiivi artikli 50 lõige 1 sätestab, et „[p]ädevatele asutustele tuleb anda kõik nende ülesannete täitmiseks vajalikud järelevalve- ja uurimisvolitused.“ Vastavalt lõike 2 punktile 1 kuulub nende volituste hulka mh õigus „anda asjad üle kriminaalvastutusele võtmiseks“.

14. Direktiivi artikli 51 lõige 1 puudutab selle direktiivi rakendamisel vastuvõetud sätete eiramise võimalikke tagajärgi:

„1. Liikmesriigid tagavad kooskõlas oma siseriikliku õigusega, et käesoleva direktiivi rakendamisel vastuvõetud sätete eiramisel võib sellise eiramise eest vastutavate isikute suhtes võtta asjakohaseid haldusmeetmeid või rakendada haldussanktsioone, ilma et see piiraks tegevusloa tühistamise korda või liikmesriikide õigust rakendada kriminaalsanktsioone. Liikmesriigid tagavad, et need meetmed on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“

15. Direktiivi artikli 54 („Ametisaladus“) lõiked 1–3 sätestavad:

„1. Liikmesriigid tagavad, et pädevad asutused, kõik isikud, kes töötavad või on töötanud pädevates asutustes või üksustes, kellele on delegeeritud ülesanded vastavalt artikli 48 lõikele 2, samuti pädevate asutuste määratud audiitorid ja eksperdid on kohustatud hoidma ametisaladust. Nad ei või muude kui kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate või käesoleva direktiivi muude sätetega reguleeritud juhtumite puhul avaldada mitte ühelegi isikule ega asutusele konfidentsiaalset informatsiooni, mida nad on võinud saada oma ülesandeid täites, välja arvatud kokkuvõttena või sellises üldises vormis, mille põhjal üksikuid investeerimisühinguid, turu korraldajaid, reguleeritud turge ega muid isikuid ei saa identifitseerida.

2. Investeerimisühingu, turu korraldaja või reguleeritud turu suhtes pankroti väljakuulutamise või sundlõpetamise korral võib avaldada tsiviil- ja kaubandusõiguse menetluse käigus konfidentsiaalset informatsiooni, mis on vajalik menetluse läbiviimiseks.

3. Ilma et see piiraks kriminaalõigusega reguleeritud juhtumeid, võivad pädevad asutused, organid või muud füüsilised või juriidilised isikud peale pädevate asutuste, kes saavad käesoleva direktiivi kohaselt konfidentsiaalset informatsiooni, kasutada seda üksnes oma kohustuste täitmisel ja oma ülesannete täitmiseks, pädevate asutuste puhul käesoleva direktiivi reguleerimisalas või muude asutuste, organite või füüsiliste või juriidiliste isikute puhul eesmärgil, mille jaoks kõnealune teave neile esitati ja/või haldus- või kohtumenetluse kontekstis, mis on seotud just kõnealuste ülesannete täitmisega. Teavet edastava pädeva asutuse või muu asutuse, organi või isiku nõusolekul võib teabe saav asutus kasutada seda siiski muudel eesmärkidel.“

B. Luksemburgi õigus

16. 8. juunil 1979 vastu võetud seaduse⁵ artikkel 11 reguleerib õigust tutvuda dokumentidega haldusmenetluses, artiklis 13 on kindlaks määratud erandid.

⁵ *Mémorial A* nr 54, 6.7.1979.

17. 5. aprillil 1993 vastu võetud seaduse⁶ artikkel 19, mida ajakohastati direktiivi 2004/39 ülevõtmise käigus, näeb samamoodi nagu direktiivi artikkel 9 ette hea maine nõude.

18. 13. juulil 2007 vastu võetud seaduse⁷ artikkel 32, mis võtab üle direktiivi 2004/39 artikli 54, määrab kindlaks ametisäladuse hoidmise kohustuse.

III. Põhikohtuasi ja menetlus Euroopa Kohtus

19. UBS (Luxembourg) S.A.⁸ (edaspidi „UBS“) asutas investeerimisühingu LUXALPHA SICAV (edaspidi „Luxalpha“) koostöös DV-ga, kes asus tööle ühena Luxalpha juhatuse liikmetest. Luxalpha oli segatud Madoffi finantsskandaali ja likvideeriti 2009. aastal.

20. Luksemburgi Commission de surveillance du secteur financier (finantssektori järelevalvekomisjon, edaspidi „CSSF“) leidis 4. jaanuari 2010. aasta otsuses, et DV ei ole oma rolli tõttu Luxalpha asutamises ja toimimises enam usaldusväärne ega ole seega sobiv tegutsema CSSFi kontrollitavas üksuses juhatuse liikme ülesannetes või muul ametikohal, mille jaoks on vaja tegevusluba. Seetõttu peab ta kõikidelt seonduvatelt ametikohtadelt tagasi astuma.

21. CSSF-i otsuse peale esitas DV kaebuse Tribunal administratifile (halduskohus). Seoses põhimenetlusega nõudis DV CSSF-lt, et see edastaks talle mitmesuguseid dokumente, mida CSSF oli oma järelevalvetegevuse raames UBS-i ja Luxalpha kohta saanud.

22. CSSF keeldus seda tegemast, viidates seejuures ametisäladuse hoidmise kohustusele ja asjaolule, et 4. jaanuari 2010. aasta otsuse tegemisel ei tuginenud ta kunagi dokumentidele, mida nüüd nõutakse. CSSF väitel on ta DV-le edastanud kõik teda puudutavat haldusmenetlust käsitlevad dokumendid.

23. CSSF-i keeldumisotsuse peale esitas DV menetlusküsimuse raames alles halduskohtu menetluses olevas põhimenetluses kaebuse halduskohtule, milles ta nõudis dokumentide edastamist. DV leiab, et vaidlusalused dokumendid on vajalikud tema asjakohaseks kaitseks. Kõnealused dokumendid annavad teavet Luxalpha asutamises osalenud isikute tegeliku rollide jaotuse kohta. Halduskohus rahuldab teabenõude ainult väiksemas osas.

24. Selle peale esitatud apellatsioonkaebuse üle otsustas Cour administrative (Luksemburgi kõrgeim halduskohus) 16. detsembri 2014. aasta kohtuotsuses. Cour administrative (Luksemburgi kõrgeim halduskohus) kohustas CSSF-i edastama põhimenetluse raames arvukalt dokumente. Selle kohtuotsuse peale esitasid UBS ja Alain Hondequin jt endiste äriühingu Luxalpha haldusnõukogu liikmetena Cour administrative'ile (Luksemburgi kõrgeim halduskohus) kolmanda isiku poolt esitatud kohtuotsuse vaidlustamise avalduse. Vaidlustajad on seisukohal, et dokumentide edastamine DV-le rikub direktiivi 2004/39 artiklis 54 sätestatud ametisäladuse hoidmise kohustust.

25. Seda arvestades esitas Cour administrative (Luksemburgi kõrgeim halduskohus) Euroopa Kohtule ELTL artikli 267 alusel järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas konkreetsemalt Euroopa Liidu põhiõiguste harta (harta) artikli 41 foonil, milles on sätestatud hea halduse põhimõte, hõlmab „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite“ erand, mis on esitatud nii direktiivi 2004/39/EÜ artikli 54 lõikes 1 *in fine* kui ka sama artikli 54 lõike 3 alguses, niisugust juhtumit, mis kuulub siseriikliku õigusakti kohaselt halduskaristuse alla, aga mida loetakse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) seisukohast kriminaalõiguse valdkonda kuuluvaks, nagu põhikohtuasjas arutatav karistus, mille määras

⁶ *Mémorial A* nr 27 10.4.1993.

⁷ *Mémorial A* nr 116, 16.7.2007.

⁸ Õigusjärglane alates 1. detsembrist 2016: UBS Europe SE.

liikmesriigi reguleeriv asutus, s.o riiklik järelevalveasutus, ja mis seisneb selles, et liikmesriigi advokatuuri liikmele antakse korraldus mitte enam töötada nimetatud reguleeriva asutuse kontrollitavas asutuses juhatus liikme ülesannetes või muul ametikohal, mille jaoks on nõutav tegevusluba, andes talle seejuures korralduse kõikidelt seonduvatelt ametikohtadelt esimesel võimalusel tagasi astuda?

2. Kuna eespool nimetatud halduskaristus, mida käsitatakse sellisena liikmesriigi õiguses, määrati haldusmenetluses, siis mil määral mõjutavad ametisaladuse hoidmise kohustust, millele võib liikmesriigi järelevalveasutus eespool nimetatud direktiivi 2004/39/EÜ artikli 54 sätete alusel tugineda, õiglase kohtumenetluse nõuded, mis hõlmavad tõhusat õiguskaitsevahendit, nagu need tulenevad harta artiklist 47, koostoimes paralleelselt EIÕK artiklitest 6 ja 13 tulenevate õiglase kohtumenetluse ja õiguskaitsevahendi tõhususe nõuetega ning harta artiklis 48 ette nähtud tagatistega, pidades konkreetselt silmas puudutatud isiku täielikku juurdepääsu halduskaristuse määranud asutuse – mis on ühtlasi liikmesriigi järelevalveasutus – haldustoimikule karistatud isiku tsiviilhuvide ja -õiguste kaitseks?“

26. Euroopa Kohtus toimunud menetluses esitasid kirjalikud seisukohad CSSF, UBS, A. Hondequin jt ning DV jt⁹ kui põhikohtuasja pooled, lisaks Saksamaa Liitvabariik, Eesti Vabariik, Kreeka Vabariik, Itaalia Vabariik, Poola Vabariik ja Euroopa Komisjon. Kohtuistungil, mis toimus 1. juunil 2017, osalesid lisaks põhikohtuasja pooltele Saksamaa Liitvabariik ja Euroopa Komisjon.

IV. Hinnang

27. Käesolev eelotsusemenetlus puudutab direktiivi 2004/39 artikli 54 sätteid, mis käsitlevad ametisaladust.

28. Esimese küsimuse ese on, kuidas tuleb tõlgendada „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite puhul“ kohaldatavat erandit, mis on sätestatud lõigetes 1 ja 3. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas direktiivi artiklis 54 sätestatud ametisaladuse hoidmise kohustus tagab osas, mis puudutab käesoleval juhul kõne all oleva meetme adressaadi õigust tutvuda dokumentidega, õiguse õiglasele kohtumenetlusele ja tõhusale õiguskaitsevahendile.

29. Kõigepealt tuleb märkida, et eelotsuse küsimustele vastamiseks tuleb arvestada direktiiviga 2004/39 järgitavaid eesmärgi ja konteksti, milles asub selle direktiivi artikkel 54.

30. Direktiiv 2004/39 järgib eesmärgi luua ühtne finantsturg, mis pakub investoritele kõrgetasemelist kaitset ja võimaldab investeerimisühingutel osutada päritoluriigi järelevalve all teenuseid kogu liidus.¹⁰ Direktiivi artiklil 54 on seejuures ülesanne tagada selleks vajalik sujuv teabevahetus. Kuna see eeldab, et nii kontrollitavad investeerimisühingud kui ka pädevad asutused saavad olla kindlad, et edastatud konfidentsiaalne teave põhimõtteliselt ka jääb konfidentsiaalseks,¹¹ on järelevalveasutustel vastavalt direktiivi artikli 54 lõikele 1 põhimõtteliselt keelatud avaldada kolmandatele isikutele konfidentsiaalset informatsiooni, välja arvatud kokkuvõttena või üldises vormis.

⁹ Isik, kelle initsiaalid on EU ja kelle suhtes CSSF tegi 18. juunil 2010 samalaadse otsuse nagu DV suhtes, osaleb samuti põhikohtuasjas ja Euroopa Kohtu menetluses.

¹⁰ Vt kohtuotsus, 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 26) ja direktiivi 2004/39 põhjendused 2, 31, 44 ja 71.

¹¹ Vt kohtuotsus, 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punktid 31 ja 32); kohtuotsus, 11.12.1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, punkt 27) ning direktiivi 2004/39 põhjendused 44 ja 63.

A. Esimene eelotsuse küsimus – „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“

31. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 2004/39 artiklis 54 „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite“ puhul ette nähtud erandit ametisadaladusest saab, arvestades õigust heale haldusele, kohaldada sellise meetme suhtes nagu CSSF-i 4. jaanuari 2010. aasta otsus.

32. Viidatud väljend sisaldub nii direktiivi artikli 54 lõikes 1 kui ka lõike 3 esimeses lauses.

33. Artikli 54 lõikes 1 on sätestatud, et keeld edastada konfidentsiaalset informatsiooni kolmandatele isikutele ei kehti „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate [...] juhtumite“ puhul. Direktiivi artikli 54 lõikes 3 on märgitud, kuidas võivad konfidentsiaalset informatsiooni kasutada pädevad asutused. „Ilma et see piiraks kriminaalõigusega reguleeritud juhtumeid“, on see lubatud ainult teatud eesmärkidel, mis on konkreetselt loetletud.¹²

1. Erandi autonoomne tõlgendamine

34. Kõigepealt tuleb sedastada, et direktiiv ei sisalda „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite“ määratlust ega viita selle puhul liikmesriikide õigusele.

35. Seetõttu tuleb seda väljendit vastavalt Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale tõlgendada kogu Euroopa Liidu piires autonoomselt ja ühetaoliselt.¹³

36. Sellega ei ole vastuolus, et direktiivi artikli 54 lõike 1 esimene lause kohustab liikmesriike tagama, et hoitaks ametisadaladust, määramata selle sisu täpselt kindlaks. Seda seetõttu, et liikmesriikide võimalikule õigusele – mida neil käesoleval juhul ei ole¹⁴ – määrata kindlaks mõiste „ametisadaladus“ sisu seatakse piirid liidu õigusega ja eelkõige direktiivi artiklis 54 ammendavalt loetletud eranditega¹⁵ konfidentsiaalse teabe avalikustamise keelust.

37. Lisaks tuleb arvestada, et kui juhtumeid, mille puhul on konfidentsiaalse teabe avaldamine kolmandatele isikutele erandkorras lubatud, ei tõlgendata kogu Euroopa Liidu piires ühetaoliselt, satuks erinevate asutuste ja investeerimisühingute omavaheline sujuv teabevahetus ohtu, kuna asjassepuutuvad isikud ei saaks olla kindlad, et jagatud konfidentsiaalne teave põhimõtteliselt ka konfidentsiaalseks jääb. Pealegi oleks see vastuolus direktiivi 2004/39 põhjendusega 2, mille kohaselt järgib nimetatud direktiiv just nimelt eesmärki näha ette ühtlustamise tase, mida on vaja selleks, et võimaldada investeerimisühingutel osutada päritoluriigi järelevalve all teenuseid kogu liidus, ja selleks, et pakkuda investoritele kõrgetasemelist kaitset.

¹² See, et konfidentsiaalse informatsiooni „kasutamine“ vastavalt direktiivi artikli 54 lõikele 3 võib hõlmata ka informatsiooni „avaldamist“ artikli 54 lõike 1 tähenduses, on minu arvates kaheldav (vt siiski kohtujuristi ettepanek, Slynn, kohtuasi Hillenius (110/84, EU:C:1985:333, lk 3950)). Arvestades seda, et mõlemad identselt sõnastatud lõiked sätestavad erandi „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite puhul“, ei ole sellele küsimusele siinkohal vaja vastata.

¹³ Vt kohtuotsused, 18.10.2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika) ning kohtuotsus, 9.11.2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, punkt 28).

¹⁴ Vt selle kohta pooleliolev kohtuasi Baumeister (C-15/16), mille ese on mõistete „ametisadaladus“ ja „konfidentsiaalne informatsioon“ tõlgendamine.

¹⁵ Vt kohtuotsus, 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 35).

2. Erandi tähendus

38. Väljendi „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ tõlgendamisel tuleb peamiselt kõne alla kaks võimalust. Ühest küljest on võimalik „sisuline“ tõlgendus, mille kohaselt tuleb „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvaid juhtumeid“ mõista nii, et nende esemeks on kuritegu või kriminaalkaristus. Põhikohtuasjas tuleks see kõne alla, sest CSSF-i otsus võib olla kriminaalkaristuslikku laadi. Teisest küljest võib välja pakkuda „menetlusega seotud asjaolusid arvestava tõlgenduse“, mille kohaselt lubab kõnealune erand konfidentsiaalset teavet avaldada ainult siis, kui see on liikmesriigi õiguse alusel toimuva uurimis- või kriminaalmenetluse jaoks vajalik.

39. Selleks et teha kindlaks, kumb tõlgendus on õige, tuleb eelkõige arvestada sätte konteksti ja asjaomase õigusakti eesmärki.¹⁶

a) Direktiivi artiklis 54 sätestatud erandi kontekst

40. Käesoleval juhul räägib kontekst, milles väljendit „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ kasutatakse, sõnastuse „sisulise“ tõlgenduse vastu.

41. Esmalt nähtub nimelt tõlgendatavast väljendist kui erandit ettenägevast sättest¹⁷ ja direktiivi põhjenduses 63 sätestatud „range ametisaladuse nõu[d]e“ vajalikkusest, et „kriminaalõigusega reguleeritud juhtumeid“ tuleb tõlgendada kitsalt. Kui erandit kohaldataks kõigi olukordade suhtes, mille puhul on tegemist kuriteo või kriminaalkaristusega, kaotaks direktiivi artikli 54 lõikes 1 sätestatud üldnorm, mille kohaselt on keelatud avaldada kolmandatele isikutele konfidentsiaalset informatsiooni, igasuguse sisu.

42. Lisaks tuleb arvestada, et direktiivi artikli 54 lõike 1 sõnastus ei esita kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite puhul ametisaladuse rikkumisele ühtegi lisatingimust.

43. See vastandub selgelt direktiivi artikli 54 lõikes 2 sätestatud erandile, mille eesmärk on hõlbustada konfidentsiaalse informatsiooni avaldamist, „kui olukord on tõeliselt halb ja asjaomane ettevõtja on oma tavapärase tegevuse lõpetanud“,¹⁸ kuid mis esitab siiski lisanõudeid. Nii on direktiivi artikli 54 lõige 2 kohaldatav ainult teatud olukordades (investeeringusühingu suhtes pankroti väljakuulutamise või sundlõpetamise korral), teabe avaldamine on lubatud ainult teatud kontekstis (tsiviil- ja kaubandusõiguse menetluse käigus) ja lubatud on avaldada ainult teatud informatsiooni (informatsioon, mis ei käi kolmandate isikute kohta ja on vajalik menetluse läbiviimiseks).

44. Direktiivi artikli 54 lõigete 1 ja 2 võrdlusest selgub, et väljend „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ ei saa hõlmata kõiki olukordi, kus on sisuliselt tegemist kuritegude või kriminaalkaristustega. Arvestades lisatingimuste puudumist, nõrgendaks selline tõlgendus nimelt – ilma et see oleks põhjendatud – artiklis 54 ette nähtud ja direktiivi eesmärkide täitmiseks hädavajalikku ametisaladuse ranget kaitset. Samal ajal hoitaks sedalaadi juhtumite puhul kõrvale artikli 54 lõikes 2 kindlaks määratud üksikasjalikest piirangutest. Eelkõige tuleb lähtuda sellest, et seadusandja oleks ette näinud lisatingimused, kui sõnastus „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ oleks pidanud hõlmama ka juhtumeid, mil tegemist on kuritegudega väärtpaberitega kauplemisel või – nagu käesoleval juhul – kriminaalkaristusega.

¹⁶ Vt kohtuotsused, 18.10.2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669, punkt 31); 19.12.2013, Fish Legal ja Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, punkt 42) ja 29.10.2015, Sadaçor (C-174/14, EU:C:2015:733, punkt 52).

¹⁷ Vt kohtuotsused, 22.4.2010, komisjon vs. Ühendkuningriik (C-346/08, EU:C:2010:213, punkt 39) ja 26.2.2015, Wucher Helicopter ja Euro-Aviation Versicherung (C-6/14, EU:C:2015:122, punkt 24).

¹⁸ Kohtujuristi ettepanek, Jääskinen, kohtuasi Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2168, punkt 50).

b) Erandi eesmärk

45. Järeldust, et väljend „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ ei hõlma kõiki olukordi, kus on sisuliselt tegemist kuritegude või kriminaalkaristusega, toetab ka väljendi „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ eesmärk.

46. Direktiivi artikli 51 lõige 1 selgitab, et „[i]lma et see piiraks tegevusloa tühistamise korda või liikmesriikide õigust rakendada kriminaalsanktsioone“, on liikmesriigid kohustatud võtma „asjakohaseid haldusmeetmeid [...] või rakendama haldussanktsioone“ direktiivi sätete eiramise eest vastutavate isikute tegevusega seoses.

47. Minu arvates tuleb artikli 54 lõikes 1 sisalduvat väljendit „ei või muude kui kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate [...] juhtumite puhul“ ning artikli 54 lõikes 3 sisalduvat väljendit „[i]lma et see piiraks kriminaalõigusega reguleeritud juhtumeid“ mõista samasuguse selgitusena nagu sedastust, et see ei piira liikmesriikide õigust rakendada kriminaalkaristusi. Need selgitavad, et ametisaladuse hoidmise kohustus ei takista juhtudel, mil liikmesriikide õiguse kohaselt tuleb rakendada kriminaalkaristust või algatatakse menetlus, avaldada informatsiooni asjaomastele asutustele. Kooskõlas sellega sätestab artikli 50 lõike 2 punkt 1 juhaks, kui algatus ei tule liikmesriigi asutustelt, pädeva asutuse õiguse anda asjad üle kriminaalvastutusele võtmiseks.

48. Väljendi „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ eesmärk on vältida vastuolu liikmesriikide õigusega rakendada kriminaalkaristusi ja korraldada kriminaaluurimist.

49. Viidatud eesmärk on kooskõlas ka kohtuasjaga Altmann jt,¹⁹ mille aluseks oli teabetaotlus, mille olid esitanud investorid, kellele oli kahju tekitanud pettuse toime pannud investeerimisühing. Euroopa Kohus asus seisukohale, et kõnealune juhtum ei kuulu kriminaalõiguse valdkonda, sest teabetaotlus „esitati pärast [investeerimisühingu] tegevuse eest vastutavate isikute kriminaalkorras süüdimõistmist“.²⁰ Äriühingu investeerimispettusel põhinev ärimudel ega äriühingu tegevuse eest vastutavate isikute kriminaalkorras süüdimõistmine ei viinud selleni, et kohtuasi oleks kuulunud kriminaalõiguse valdkonda direktiivi tähenduses.²¹ Kohtujurist Jääskinen märkis oma ettepanekus selle kohta, et teabele ja dokumentidele juurdepääsu taotluse eesmärk ei ole kasutada seda teavet kriminaalmenetluses.²² Erand on aga ette nähtud selleks, et „igal ajahetkel – ka investeerimisühingu tavapärase tegutsemise ajal – oleks võimalik kriminaaluurimine ja süüdistuse esitamine, ja seega oleks järelevalveasutusel võimalik avaldada teavet sellise menetluse vajadusi arvestades.“²³

50. Viimaks on ka „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite puhul“ kehtiva erandi eesmärgi kindlakstegemiseks võimalik viidata asjaolule, et erand ei näe ette lisatingimusi. Oletus, et juhtumite korral, mille puhul on tegemist kuritegude või kriminaalkaristustega, on direktiivi artikli 54 lõike 1 kohaselt lubatud avaldada igasugust konfidentsiaalset informatsiooni mis tahes kontekstis igale asutusele või isikule, ei saa olla „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite puhul“ kohaldatava erandi eesmärk. Seda seetõttu, et selline tõlgendus takistaks saavutada direktiivi 2004/39 artikli 54 põhimõttelist eesmärki tagada ametisaladuse range kaitse.

c) Muud kaalutlused

51. Kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite „tõlgendus, mille puhul arvestatakse menetlusega seotud asjaolusid“ on kooskõlas ka järgmiste kaalutlustega.

¹⁹ Kohtuotsus, 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362).

²⁰ Kohtuotsus, 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 39).

²¹ Vt kohtuotsus, 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 41).

²² Kohtujuristi ettepanek, Jääskinen, kohtuasi Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2168, punkt 28).

²³ Kohtujuristi ettepanek, Jääskinen, kohtuasi Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2168, punkt 27).

52. Kõigepealt vastab selline tõlgendus direktiivi 2004/39 ülesehitusele. Direktiivi artikli 51 lõikes 1 tehakse selgelt vahet järelevalve- ja haldusmeetmete vahel, mille direktiiv kindlaks määrab, ning kriminaalkaristuste vahel, mida direktiiv ei piira. Kui tõlgendada erandit sisuliselt nii, et tähtis on see, kas asjaomane meede on kriminaalkaristuslikku laadi, mistõttu saaks ka kriminaalkaristuslikku laadi haldusmeetmeid käsitada juhtumitena, mis kuuluvad kriminaalõiguse valdkonda, oleks see eespool märgitud jaotusega vastuolus.

53. Lisaks on „menetlusega seotud asjaolusid arvestav tõlgendus“ kooskõlas asjaoluga, et väljendit „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ on kasutatud paljudes erinevates rahandusalastes õigusaktides.²⁴ See toetab järeldust, et selles mõttes on pigem tegemist sõnastusega, mille eesmärk on vältida vastuolusid ja võimaldada teabevahetust kriminaaluurimise eesmärgil, ning seega on vähem järgitud eesmärki hinnata iga – vastavalt direktiivi eripärale ja reguleerimisvaldkonnale erinevat – meedet eraldi.

54. Sellist „menetlusega seotud asjaolusid arvestavat“ käsitusviisi kinnitab lõpuks ka direktiivi 2014/65/EL artikli 76 lõige 1,²⁵ millega sõnastati uuesti direktiiv 2004/39. Isegi kui 2. juulil 2014 jõustunud direktiiv 2014/65 asendas direktiivi 2004/39 alles alates 3. jaanuarist 2017, saab uuesti sõnastatud õigusakti kasutada tõendina kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite tõlgendamiseks. Vastavalt direktiivi 2014/65 artikli 76 lõikele 1 ei piira keeld avaldada konfidentsiaalset teavet „siseriikliku kriminaal- või maksuõiguse valdkonda kuuluvate nõuete kohaldamist“. Seega ei ole tegemist konfidentsiaalse teabe avaldamisega järelevalvemeetmete adressaatidele ega sellega, et need meetmed on kriminaalkaristuslikku laadi, vaid pigem sellega, et näidata, et ametisaladuse hoidmise kohustusega ei ole teabe avaldamine vastuolus juhul, kui see on vajalik liikmesriigi kriminaal- või maksuõigusest tulenevatel eesmärkidel.

55. Lõppkokkuvõttes tuleb seega tõdeda, et väljend „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ ei võimalda kohaldada ametisaladusest tehtavat erandit kõigi olukordade puhul, kus on tegemist kuriteo või kriminaalkaristusega. Selle asemel peab sellega loodud erand võimaldama konfidentsiaalse teabe avaldamist pädevatele liikmesriigi asutustele uurimis- või kriminaalmenetluse korraldamiseks, kui see on nõutav liikmesriigi karistus- või kriminaalmenetlusõiguse kohaselt. Sellised olukorrad nagu käesolevas asjas ei ole seetõttu „kriminaalõigusega reguleeritud juhtumid“.

56. Seda, mil määral on harta artiklis 41 sätestatud üldine õiguspõhimõte, mis näeb ette õiguse heale haldusele,²⁶ ja sellega tagatud õigus tutvuda andmetega²⁷ kooskõlas direktiivi artikliga 54, tuleb analüüsida teisele küsimusele vastamise raames.

24 Vt mh Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/36/EL, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (ELT 2013, L 176, lk 338), artikli 53 lõike 1 teine lõik; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 24. novembri 2010. aasta määruse (EL) nr 1095/2010, millega asutatakse Euroopa Järelevalveasutus (Euroopa Väärtipaberiturujärelevalve), muudetakse otsust nr 716/2009/EÜ ning tunnistatakse kehtetuks komisjoni otsus 2009/77/EÜ (ELT 2010, L 331, lk 84), artikli 70 lõige 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/2366 makseteenuste kohta siseturul, direktiivide 2002/65/EÜ, 2009/110/EÜ ning 2013/36/EL ja määruse (EL) nr 1093/2010 muutmise ning direktiivi 2007/64/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2015, L 337, lk 35), artikli 24 lõige 1.

25 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv 2014/65/EL finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL (ELT 2014, L 173, lk 349).

26 Vt kohtuotsus, 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punkt 49) ning selgitused harta artikli 41 kohta (Selgitused põhiõiguste harta kohta, ELT 2007, C 303, lk 17) ja seal viidatud kohtupraktika.

27 Vt kohtuotsus, 18.7.2013, komisjon jt vs. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 99) ja Üldkohtu otsus, 18.12.1992, Cimenteries CBR jt vs. komisjon (liidetud kohtuasjad T-10/92–T-12/92 ja T-15/92, EU:T:1992:123, punktid 37–41).

3. „Kriminaalõigusega reguleeritud juhtumite“ „sisulise“ tõlgendamise võimalus

57. Juhul kui Euroopa Kohus ei nõustu minu ettepanekuga, vaid asub seisukohale, et väljend „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ hõlmab olukordi, kus on tegemist kuritegude või kriminaalkaristustega, siis tuleks hinnata, kas CSSF-i 4. jaanuari 2010. aasta otsus on kriminaalkaristuslikku laadi.

58. Selleks et vastata küsimusele, millal kuulub teatud meede kriminaalõiguse valdkonda, võib tugineda „kuriteo“ ja „kriminaalkaristuse“ mõistete tõlgendusele asjaomases liikmesriigis või tõlgendada neid mõisteid autonoomselt.

59. Esimese võimaluse puhul tekivad siiski kahtlused, mida on juba käsitletud eespool punktides 34–37.

60. Mõistet „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ saab vastavalt Euroopa Kohtu praktikale autonoomselt tõlgendada koosmõjus mitmekordse kohtumõistmise keeluga, mis on sätestatud harta artiklis 50. Euroopa Kohus on Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuses Engel välja töötatud kriteeriumidele²⁸ viidates otsustanud, et teatud meetme kriminaalkaristusliku laadi hindamiseks sobivad kolm kriteeriumi. Esimene kriteerium on rikkumise formaalne liigitus siseriiklikus õiguses, teine on rikkumise laad ning kolmas on selle karistuse laad ja raskusaste, mille asjaomane isik võib saada.²⁹

61. Esimese kriteeriumi kohta tuleb märkida, et vastavalt Luksemburgi õigusele kuulub selline meede nagu CSSF-i otsus haldusõiguse valdkonda.

62. Teise kriteeriumi puhul tuleb arvestada selle õigusnormi adressaatide ringi, millel meede põhineb, selle eesmärgi ja sellega kaitstud õigushüvesid.³⁰

63. Sellist otsust, millega on tegemist käesolevas asjas, ei ole võimalik teha igaühe suhtes, nagu see on kriminaalõigusele tüüpiline. See on suunatud ainult teatud rühma liikmete vastu, nimelt väga piiratud ringi isikute vastu, kes on vabatahtlikult otsustanud tegutseda juhatuse liikmetena väärtpaberitega kauplemisega tegelevates investeerimisühingutes, milleks on nõutav tegevusluba.

64. CSSF-i otsuse eesmärgi kohta tuleb märkida, et hea maine kriteerium vastavalt direktiivi 2004/39 artikli 9 lõike 1 esimesele lõigule peab tagama „investeerimisühingu kindla ja usaldusväärse juhtimise“.³¹ Samamoodi kui muud tingimused, mida investeerimisühingud peavad täitma tegevusloa saamiseks, järgib see tingimus eesmärgi kaitsta investoreid ja säilitada rahandussüsteemi stabiilsus.³² Selle kaitse tagamiseks ei kontrolli pädev asutus juhatuse liikme ülesannetes tegutsevate isikute sobivust mitte ainult loamenetluse raames, vaid korrapäraselt ka pärast seda.³³ CSSF sedastus, et tal ei ole enam usaldust selle vastu, et DV annab piisava tagatise, et investeerimisühingut juhatakse kindlalt ja usaldusväärselt, ei järgi seega tema karistamise eesmärgi, vaid selle eesmärk on vältida ohte rahandussüsteemile ja investoritele. Olgugi et kõnealuses otsuses on märgitud, et seetõttu ei ole DV enam sobiv tegutsema CSSF-i kontrollitavas üksuses juhatuse liikme ülesannetes, ei ole otsusel

28 Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus, 8.6.1976, Engel jt vs. Madalmaad (ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, punktid 80-82).

29 Vt kohtuotsus, 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 35) viitega 5. juuni 2012. aasta kohtuotsusele Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, punkt 37) ning lisaks minu ettepanek, kohtuasi Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, punktid 45–50 ja seal viidatud kohtupraktika).

30 Vt kohtuotsus, 5.6.2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, punkt 39) ja lisaks Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused, 21.2.1984, Öztürk vs. Saksamaa (ECLI:CE:ECHR:1984:0221JUD000854479, punkt 53); 24.2.1992, Bendenoun vs. Prantsusmaa (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001254786, punkt 47) ja 10.6.1996, Benham vs. Ühendkuningriik (ECLI:CE:ECHR:1996:0610JUD001938092, punkt 56).

31 Kui see tingimus ei ole täidetud või ei ole enam täidetud, võib pädev asutus keelduda investeerimisühingule tegevusloa andmisest (vt direktiivi artikli 7 lõige 1 ja artikli 9 lõige 3) või selle tagantjärele tühistada (vt direktiivi artikli 8 esimese lõigu punkt c).

32 Vt direktiivi 2004/39 põhjendus 17 ja lisaks põhjendused 2, 31, 44 ja 71.

33 Vt direktiivi 2004/39 artiklid 16 ja 17.

kriminaalõigust iseloomustavat karistuslikku eesmärki. Pigem tuleneb see õiguslik tagajärg vahetult direktiivist 2004/39, mille kohaselt võivad sellistel ametikohtadel tegutseda ainult hea mainega isikud. DV-le antud korraldus oma ametikohtadelt tagasi astuda on vältimatu tagajärg ohtude tõhusa ennetamise tähenduses ja on leebem vahend võrreldes investeerimisühingu tegevusloa tühistamisega.

65. Ka käesolevas asjas kaitstavad õigushüved ei vii selleni, et CSSF-i 4. jaanuari 2010. aasta otsust tuleks käsitada nii, et see on kriminaalkaristuslikku laadi. Nimelt tagavad investorite kaitse ja finantsturu stabiilsuse üldjuhul nii karistusõigus kui ka haldusõigus.

66. Mis puudutab kohtuotsuses Engel välja töötatud kolmandat kriteeriumi, nimelt karistuse laadi ja raskusastet, siis lähtub Euroopa Inimõiguste Kohus maksimaalsest võimalikust karistusest, mille võib rikkumise eest saada.³⁴ Kui kohaldada seda eeldust käesoleva juhtumi suhtes, siis tekivad raskused, kuna eelotsusetaotlusest ei nähtu, et otsus põhineb sellistel õigusnormidel, mis määravad kindlaks karistuse raskuse või asetavad kõnealuse otsuse hierarhilisse suhtesse muude meetmetega. Pigem võtab otsus üle tegevusloa saamise tingimuse, mis on sätestatud direktiivi 2004/39 artikli 9 lõike 1 esimeses lõigus. Selle poolest erineb käesolev juhtum ka Euroopa Inimõiguste Kohtu otsustest, mis käsitlevad sanktsioone, mille on määranud finantsturge käsitlevate õigusnormide alusel tegutsevad järelevalveasutused.³⁵

67. Käesolevas asjas tehtud otsuse laadi puhul äratav kõigepealt tähelepanu, et hea maine puudumise tuvastamine ja korraldus astuda tagasi investeerimisühingutes juhatuse liikme ametikohalt ei ole seotud trahvi ega vabadusekaotusliku karistusega. Neid kriminaalõigusele tüüpilisi karistusi ei määrata ka juhul, kui eespool nimetatud korraldus jäetakse täitmata. Peale selle määratakse kriminaalõiguses siiski ka teatud ametialal tegutsemise keelde. See ei tähenda siiski, et iga otsus, mis avaldab kahjulikku mõju asjaomase isiku õigusele vabalt valida oma ametialast tegevust, tuleb automaatselt liigitada kriminaalõiguse valdkonda. Seda seetõttu, et kutsevabaduse piirangud, mis tulenevad tegevusloa saamiseks kehtestatud tingimustest, mis on seotud isikuga, on tüüpilised ka haldusõigusele ja eelkõige ohtude ennetamist käsitlevatele õigusnormidele.

68. Käesolevas asjas tehtud otsuse raskusastme kohta tuleb tõdeda, et sellel on asjassepuutuva isiku jaoks kaugeleulatuvad tagajärjed. Kõnealuse meetme adressaat ei vasta tingimusele, et täita investeerimisühingutes juhatuse liikme ülesandeid ja ta peab seonduvatelt ametikohtadelt tagasi astuma. Sellega võivad olla seotud varaline kahju ja otsuse adressaadi avaliku maine halvenemine.

69. Tuleb siiski arvestada, et kõnealune otsus puudutab ainult teatud tegevusi teatud kutsevaldkonnas. DV-l ei ole keelatud töötada investeerimisühingutes muudel ametikohtadel ega töötada advokaadina. Lisaks tuleb märkida, et varalise kahjuga oleks samamoodi tulnud arvestada ka juhul, kui järelevalveasutus ei oleks andnud DV-le korraldust ametikohalt tagasi astuda, vaid tühistanud investeerimisühingu tegevusloa. Järelevalveasutusel oleks vastavalt direktiivi artikli 8 esimese lõigu punktile c õigus seda teha, kui DV jätkab investeerimisühingus töötamist, rikkudes direktiivi 2004/39 nõudeid. Viimaks loeb ka see, et CSSF-i otsuse alusel ei ole DV oma ametikohalt eemaldatud pikaks ajaks või püsivalt. Pigem väljendab see CSSF-i õiguslikku käsitust kõnealuse otsuse tegemise ajal. DV sobivuse kohta tehakse uus otsus, kui investeerimisühing, kus ta tegutseb juhatuse liikme ülesannetes, esitab CSSF-ile tegevusloa taotluse või tegevusloa saanud ühing teatab kavatsusest teda sellisele ametikohale võtta. Lisaks tuleb arvestada, et CSSF-i otsust ei ole – nagu CSSF-i esindaja kohtuistungil kinnitas – avaldatud. Seega ei ole otsuse kahjulik mõju adressaadi mainele üldsuse silmis otsuse vahetu tagajärg.

³⁴ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus, 9.10.2008, *Ezeh ja Connors vs. Ühendkuningriik* (ECLI:CE:ECHR:2003:1009JUD003966598, punkt 120).

³⁵ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused, 11.6.2009, *Dubus S.A. vs. Prantsusmaa* (ECLI:CE:ECHR:2009:0611JUD000524204) ja 4.3.2014, *Grande Stevens vs. Itaalia* (ECLI:CE:ECHR:2014:0304JUD001864010), mis erinevad käesolevast kohtuasjast ka selle poolest, et CSSF ei ole kohus.

70. Neid kaalutlusi arvestades ei ole käesoleval juhul tegemist ametialal tegutsemise keeluga, mis kuulub kriminaalõiguse valdkonda. Seetõttu ei too ka kohtuotsuses Engel välja töötatud kolmanda kriteeriumi kohaldamine kaasa tagajärge, et CSSF-i 4. jaanuari 2010. aasta otsus on kriminaalkaristuslikku laadi.

71. Lõppkokkuvõttes tuleb seega esimese eelotsuse küsimuse „sisulise“ tõlgenduse korral vastata nii, et väljend „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ ei hõlma käesolevat olukorda. Juhul kui Euroopa Kohus peaks leidma, et otsus on kriminaalkaristuslikku laadi, viib see tagajärjeni, et direktiivi 2004/39 artikkel 54 ei takista konfidentsiaalse teabe avaldamist. Kuna direktiivi artikkel 54 ei sea informatsiooni avaldamist „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvate juhtumite puhul“ sõltuvusse muudest tingimustest, siis see sama hästi kui nurjaks ametisaladuse hoidmise kriminaalõiguslikku laadi juhtudel. Sellisel juhul oleksid vältimatud ka sekkumised liikmesriigi õiguse alusel toimuvasse uurimis- või kriminaalmenetlusse. See selgitab taas, et direktiivi 2004/39 artiklis 54 nimetatud „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvaid juhtumeid“ ei tule tõlgendada „sisuliselt“, vaid „menetlusega seotud asjaolusid arvesse võttes“.

4. Vahekokkuvõte

72. Kooskõlas eespool esitatud kaalutlustega tuleb esimesele eelotsuse küsimusele vastata järgmiselt:

73. Väljend „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ direktiivi 2004/39 artikli 54 lõigetes 1 ja 3 ei hõlma olukordi, kus liikmesriigi järelevalveasutus teeb kindlaks, et teatud isik ei ole usaldusväärne, mistõttu ta ei ole sobiv tegutsema järelevalveasutuse kontrollitavas üksuses juhatuse liikme ülesannetes, ja annab talle korralduse seondumatelt ametikohtadelt tagasi astuda.

B. Teine eelotsuse küsimus – õigus õiglasele kohtumenetlusele ja tõhusale õiguskaitsevahendile

74. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi artiklis 54 sätestatud ametisaladuse hoidmise kohustus tagab osas, mis puudutab käesoleval juhul kõne all oleva meetme adressaadi õigust tutvuda dokumentidega, õiguse õiglasele kohtumenetlusele ja tõhusale õiguskaitsevahendile vastavalt harta artiklitele 47 ja 48 ning EIÕK artiklitele 6 ja 13.

75. Kõigepealt tuleb märkida, et EIÕK ei kujuta endast liidu õiguskorda ametlikult üle võetud õigusakti ja seetõttu tuleb direktiivi artiklit 54 tõlgendada harta artiklite 47 ja 48 alusel.³⁶

1. Harta artikkel 47

76. Harta artikli 47 esimeses lõigus on sätestatud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus ning teises lõigus õigus õiglasele kohtumenetlusele.

77. Direktiiv tagab harta artikli 47 esimeses lõigus sätestatud tõhusa õiguskaitsevahendi nõuete järgimise. Direktiivi artikli 52 lõige 1 sätestab, et pädeva asutuse otsused peavad olema nõuetekohaselt põhjendatud ja peab olema õigus esitada nende peale kaebus kohtule. Harta artikli 47 esimeses lõigus ette nähtud tagamine ammendub õiguskaitsevahendi tõhususe osas sellega, et on olemas õigus esitada kaebus kohtule, kes on huve kahjustava otsuse teinud pädevast asutusest sõltumatu ja kellel on õigus otsust kontrollida. Seda, et need tingimused on ka käesolevas asjas täidetud, näitavad CSSF-i 4. jaanuari 2010. aasta otsuse põhjendus ja põhimenetlus.

³⁶ Vt kohtuotsused, 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. komisjon (C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 46) ja 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punktid 45 ja 46 ning seal viidatud kohtupraktika).

78. Harta artikli 47 teises lõigus nimetatud õigus õiglasele kohtumenetlusele hõlmab kõigepealt kohtumenetluse võistlevuse põhimõtet. Vastavalt sellele on menetluse pooltel õigus tutvuda kõigi tõendite ja seisukohtadega, mis on kohtule esitatud, et nende üle vaielda.³⁷ Seda õigust ei ole siiski käesoleva kohtuasjaga sarnases olukorras riivatud. Nimelt ei vaidle pooled teabe üle, mida on kohtumenetluses arvestatud. Seega ei ole ka alust kartuseks, et kohtuotsus põhineb asjaoludel ja dokumentidel, millega üks pooltest ei ole saanud tutvuda.³⁸

79. Õigus õiglasele kohtumenetlusele vastavalt harta artikli 47 teisele lõigule hõlmab lisaks kaitseõiguste tagamist. See liidu õiguse üldpõhimõte on haldusmenetluste puhul sätestatud harta artiklis 41 ja kriminaalmenetluste puhul artikli 48 lõikes 2. Kaitseõiguste tagamine hõlmab ka õigust tutvuda andmetega.

80. Nagu näitlikustab harta artikli 41 lõike 2 punkt b, kehtib see õigus andmete suhtes, mis isikut „puudutavad“. Nende hulka kuuluvad kõigepealt kõik süüstavad andmed ja dokumendid, millele asutus otsuse tegemisel tugineb.³⁹ Lisaks hõlmab andmetega tutvumise õigus ka õigustavaid dokumente⁴⁰ ja selliseid dokumente, mida ei kasutatud küll otsuse põhjendamiseks, kuid on sellega objektiivselt seotud.⁴¹ Küsimus, millises toimikus asjaomane teave füüsiliselt asub, ei ole seejuures oluline.

81. Käesolevas asjas vaidluse all olevad dokumendid annavad DV arvates teavet rollide „tegeliku“ jaotuse kohta Luxalpha asutamisel. Kuna CSSF tugineb oma otsuses ka adressaadi rollile Luxalpha asutamisel, on taotletud teabe puhul seega tegemist dokumentidega, mis võivad adressaati õigustada.

82. CSSF sai need dokumendid siiski oma järelevalvetegevuse raames UBS-lt ja Luxalphalt. Seda, et andmed puudutavad kolmandaid isikuid, andmetega tutvumise õigus ei välista. Nende põhiõigusi tuleb siiski arvestada. Seda seetõttu, et õigus tutvuda dokumentidega ei ole absoluutne, vaid – nagu näitlikustab harta artikli 41 lõike 2 punkt b – seab tingimuseks, et samal ajal võetakse arvesse konfidentsiaalsuse ning ameti- ja ärisaladusega seotud õigustatud huve.

83. Õigus tutvuda dokumentidega ja ametisaladuse hoidmine peavad seega olema tasakaalustatud. Direktiivi 2004/39 artikkel 54 on sõnastatud Euroopa seadusandja kaalutlemisprotsessi tulemusena. Tuleb kontrollida, kas vastandlikud huvid on harta artikli 52 lõike 1 tähenduses proportsionaalselt tasakaalustatud.

84. Tuleb arvestada, et direktiivi artikkel 54 ei anna ametisaladusele absoluutset esimust õiguse suhtes tutvuda dokumentidega haldusmenetluses. Artikkel 54 sätestab küll konfidentsiaalse informatsiooni avaldamise põhimõttelise keelu, kuid lubab seda siiski teha kokkuvõttena või üldises vormis.⁴² Lisaks sätestab artikkel 54 mitu – olgugi et lõplikku – erandit sellest keelust, sealhulgas ka juba käsitletud „juhtumid, mis kuuluvad kriminaalõiguse valdkonda“.

37 Vt kohtuotsused, 14.2.2008, Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, punkt 47) ja 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 55).

38 Vt kohtuotsus, 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 56) ja kohtuotsus, 2.12.2009, komisjon vs. Iirimaa jt (C-89/08 P, EU:C:2009:742, punkt 52 ja seal viidatud kohtupraktika).

39 Vt kohtuotsus, 7.1.2004, Aalborg Portland jt vs. komisjon (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, EU:C:2004:6, punkt 68).

40 Vt kohtuotsused, 7.1.2004, Aalborg Portland jt vs. komisjon (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, EU:C:2004:6, punktid 68, 74 ja 75) ning 25.10.2011, Solvay vs. komisjon (C-110/10 P, EU:C:2011:687, punkt 49).

41 Vt kohtuotsus, 7.1.2004, Aalborg Portland jt vs. komisjon (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, EU:C:2004:6, punktid 125 ja 126).

42 Vt kohtuotsus, 18.6.2008, Hoechst vs. komisjon (T-410/03, EU:T:2008:211, punktid 153 ja 154), mis puudutab nõuet, mille kohaselt peavad dokumentidest olema mittekonfidentsiaalsed versioonid või mittekonfidentsiaalsed kokkuvõtted.

85. Direktiivi andja otsus kehtestada range ametisladuse nõue põhineb kaalutlusel, et sellega ei tule kaitsta ainult asjaomaseid äriühinguid, vaid ka liidu finantsinstrumentide turu nõuetele vastavat toimimist.⁴³

86. Selle teabe kvaliteet, mida investeerimisühingud järelevalveasutustele esitavad, ja nende asutuste vaheline teabevahetus olenevad usaldusest selle vastu, et edastatud teave on usaldusväärne. Ilma range ametisladuse nõudeta satub seega ohtu ka teabevahetusel põhinev investeerimisühingute järelevalve süsteem ning lõppkokkuvõttes liidu turgudel tegutsevate investorite kaitse eesmärk.

87. Lisaks tuleb märkida, et järelevalveasutuste kogutud teabel võib olla suur majanduslik väärtus. Kõrvalekaldumine ametisladuse kaitsest võib viia selleni, et õigust tutvuda dokumentidega kuritarvitatakse, et kasutada konfidentsiaalset informatsiooni muudel eesmärkidel.

88. Samal ajal tuleb arvestada, et range ametisladuse nõue vastavalt direktiivi artiklile 54 võib kaasa tuua selle, et huve kahjustava meetme adressaat saab enda kaitseks juurdepääsu ainult sellele teabele, mille talle annab seesama järelevalveasutus, kes on vaidlustatud meetme võtnud. Seeläbi saaks järelevalveasutus piirata oma meetmete adressaatide kohtulike kaitseõiguste ulatust. Vähem probleeme tekitaks see juhul, kui järelevalveasutus ja huve kahjustava meetme võtnud asutus oleksid ülesehituslikult eraldiseisvad. Käesoleval juhul vastutab CSSF investeerimisühingute järelevalve eest, võtab vastavaid meetmeid ja otsustab teabega tutvumise õiguse üle.⁴⁴ Kuna haldusmenetluse tasandil esinevad kahtlused, kas asjaomane asutus on erapooletu, peab olema tagatud tõhus kohtulik kontroll tema otsuse üle.⁴⁵

89. Lisaks tuleb arvestada, et pädev asutus rikub ametisladuse hoidmise kohustust ainuüksi juba süüstava teabe edastamisega, mida ta oma otsuse põhjendamiseks kasutab. Seda arvestades ei näi vastuvõetavana, et asutus võib üldise viitega ametisladusele keelduda avaldamast otsusega seotud teavet, mis võib asjassepuutuvat isikut õigustada.

90. Olen siiski arvamusel, et sellises olukorras nagu käesolev võimaldab direktiiv 2004/39 kaitseõigusi ja ametisladuse kaitset proportsionaalselt tasakaalustada. Seda seetõttu, et kaitseõigusi saab käesoleval juhul tagada muul viisil kui sellega, et otsuse adressaadile antakse õigus tutvuda dokumentidega, mis võivad teda õigustada.

91. Direktiivi artikli 54 lõige 1 on tõepoolest sõnastatud nii, et konfidentsiaalset informatsiooni ei või avaldada „mitte ühelegi isikule ega asutusele“. Selle all võiks mõista ka liikmesriigi kohut. Selle vastu räägib siiski direktiivi artikli 54 lõige 3, mis sätestab, et pädev asutus võib konfidentsiaalset informatsiooni kasutada kohtumenetluse kontekstis, mis on seotud just kõnealuste ülesannete täitmise. Ka direktiivi artikli 50 lõike 2 punkt 1 toetab järeldust, et tal on volitus anda asjad üle kriminaalvastutusele võtmiseks. Seega ei takista direktiiv asutusel teha asjaomaseid dokumente sellises olukorras nagu käesolev kättesaadavaks pädevale kohtule. Pädeval liikmesriigi kohtul on siis ülesanne otsustada, kas dokumendid on õigustava iseloomuga ja kuidas neid saab kooskõlas liikmesriigi õigusega menetluses kasutada.

92. Õiglase kohtumenetluse põhimõte nõuab põhimõtteliselt, et kõnealune teave edastatakse ka meetme adressaadile, et viimane saaks kohtumenetluses selle kohta oma seisukohad esitada. Selle õiguse piirang võib siiski olla põhjendatud, kui tegemist on ainult teabega, mis võib teda õigustada ja mida ei saaks muidu kohtumenetluses üldse kasutada.

43 Vt kohtuotsus, 12.11.2014, Altmann jt (C-140/13, EU:C:2014:2362, punkt 33).

44 DV viide Euroopa Inimõiguste Kohtu 11. juuni 2009. aasta otsusele Dubus S.A. vs. Prantsusmaa (ECLI:CE:ECHR:2009:0611JUD000524204) on väär, kuna see põhineb valel oletusel, et CSSF on – nagu Commission bancaire viidatud kohtuasjas (kohtuotsuse punktid 24 ja 55) – kohus EIÕK artikli 6 lõike 1 või harta artiklite 47 ja 48 tähenduses.

45 Vt kohtuotsus, 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 55) ja lisaks erapooletuse nõude kohta vastavalt harta artikli 47 teisele lõigule kohtuotsus, 14.6.2017, Online Games jt (C-685/15, EU:C:2017:452, punktid 60–64) ning harta artikli 41 lõike 1 kohta minu ettepanek, kohtuasi Hispaania vs. nõukogu (C-521/15, EU:C:2017:420, punktid 98–115).

93. Nii saab esiteks tagada ametisladuse range kaitse, mis on direktiivi 2004/39 eesmärk. Teiseks tagab see, et käesolevas asjas kõne all oleva meetme adressaadi asja arutatakse õiglasel kohtumenetluses.

2. Harta artikkel 48

94. Harta artikli 48 kohta tuleb märkida, et see kaitseb süütuse presumptsiooni ja kaitseõigusi, mis peavad olema „süüdistataval“,⁴⁶ mistõttu kehtib see just nimelt kriminaalmenetlustes.

95. Põhiõigus ei ole seega käesoleval juhul asjakohane. Seda seetõttu, et järelevalvemenetlust, mille tulemusel võttis CSSF vastu ennetava iseloomuga haldusotsuse, ega haldusmenetlust selle otsuse kontrollimiseks ei saa käsitada kriminaalmenetlustena.

96. Isegi kui sellise menetlusega on tegemist, ei ole harta artikliga 48 vastuolus direktiivi artiklis 54 sätestatud ametisladuse hoidmise kohustus. Seda seetõttu, et sellisel juhul teeb minu ettepanek tõlgendada „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvaid juhtumeid“ direktiivi artikli 54 lõigete 1 ja 3 tähenduses nii, et „arvestatakse menetlusega seotud asjaolusid“, võimalikuks avaldada konfidentsiaalset informatsiooni õiguskaitseasutustele. Õiguskaitseasutustel on siis ülesanne avaldada süüdistatavale kooskõlas liikmesriigi kriminaalmenetlusõigusega teavet, mis on vajalik tema õiguste kaitseks.

3. Vahekokkuvõte

97. Lõppkokkuvõttes tuleb teisele eelotsuse küsimusele vastata nii, et direktiivi artikli 54 lõikes 1 sätestatud ametisladuse hoidmise kohustusele tuginedes võib pädev järelevalveasutus juhul, kui ükski direktiivi artiklis 54 ette nähtud erand ei kuulu kohaldamisele ja meetme adressaadi kaitseõigusi saab tagada muul viisil, keelduda avaldamast käesolevas asjas kõne all oleva meetme adressaadile konfidentsiaalset informatsiooni, mis võib viimast õigustada.

V. Ettepanek

98. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Cour administrative'i (Luksemburgi kõrgeim halduskohus) esitatud küsimustele järgmiselt:

1. Väljend „kriminaalõiguse valdkonda kuuluvad juhtumid“ direktiivi 2004/39 artikli 54 lõigetes 1 ja 3 ei hõlma olukordi, kus liikmesriigi järelevalveasutus teeb kindlaks, et teatud isik ei ole usaldusväärne, mistõttu ta ei ole sobiv tegutsema järelevalveasutuse kontrollitavas üksuses juhatuse liikme ülesannetes, ja annab talle korralduse seondumatelt ametikohtadelt tagasi astuda.
2. Direktiivi 2004/39 artikli 54 lõikes 1 sätestatud ametisladuse hoidmise kohustusele tuginedes võib pädev järelevalveasutus juhul, kui ükski direktiivi artiklis 54 ette nähtud erand ei kuulu kohaldamisele ja meetme adressaadi kaitseõigusi saab tagada muul viisil, keelduda avaldamast otsuse adressaadile konfidentsiaalset informatsiooni, mis võib viimast õigustada, kui ta leiab, et asjaomane isik ei ole enam usaldusväärne ega ole seetõttu sobiv tegutsema tema kontrollitavas üksuses juhatuse liikme ülesannetes ning peab seetõttu seondumatelt ametikohtadelt tagasi astuma.

⁴⁶ Vt kohtuotsus, 17.12.2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, punkt 83).