



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
26 päivänä heinäkuuta 2017¹

Asia C-358/16

UBS (Luxembourg) S.A. ym.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Cour administrative (ylin hallintotuomioistuin, Luxemburg))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2004/39/EY – 54 artiklan 1 ja 3 kohta – Pääsy tietoihin kansallisen rahoitusvalvontaviranomaisen päätöstä koskevassa oikeudenkäynnissä – Salassapitovelvollisuus – Rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia koskeva poikkeus – Oikeus hyvään hallintoon – Oikeus tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin

I. Johdanto

1. Saako rahoitusvalvontaviranomainen evätä sellaisen toimenpiteen adressaatilta, jolle tämä päätös on kielteinen, pääsyy hänen puolestaan puhuviin asiakirjoihin, jotka koskevat kolmansiä, vetoamalla rahoitusvälineiden markkinoista annetun direktiivin 2004/39/EY² 54 artiklan mukaiseen salassapitovelvollisuuteen?³

2. Tämä kysymys tulee esille käsiteltävässä asiassa, jossa on kyse Luxemburgin rahoitusvalvontaviranomaisen päätöksestä tehdä kielteinen päätös DV:n hyvämaineisuudesta, jota sijoituspalveluyritysten johtotehtävissä työskenteleminen edellyttää. Päätöksen syynä oli DV:n osuus Madoff-rahoitusskandaaliin⁴ sekaantuneen yrityksen perustamisessa ja johtamisessa.

3. Tämä Cour administrativen (ylin hallintotuomioistuin, Luxemburg) esittämä ennakkoratkaisupyyntö asettaa unionin tuomioistuimelle haasteen sovittaa yhteen salassapitovelvollisuuden suoja ja puolustautumisoikeuksien suoja.

4. Ensinnäkin on tutkittava, kuuluuko nyt tarkasteltavan kaltainen tapaus direktiivin 2004/39 54 artiklassa säädetyn rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia koskevan poikkeuksen piiriin. Toiseksi on oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevat takeet huomioon ottaen tarkasteltava sitä, otetaanko direktiivin 54 artiklassa muotoillussa salassapitovelvollisuudessa riittävästi huomioon käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisen toimenpiteen adressaatin oikeus tutustua asiakirjoihin.

1 Alkuperäinen kieli: saksa.

2 Rahoitusvälineiden markkinoista sekä neuvoston direktiivien 85/611/EY ja 93/6/EY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 93/22/EY kumoamisesta 21.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/39/EY (EUVL 2004, L 145, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 11.3.2008 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2008/10/EY (EUVL 2008, L 76, s. 33).

3 Ks. tästä myös tuomio 12.11.2014, Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362) ja vireillä oleva asia Baumeister (C-15/16).

4 Yhdysvaltalaisen Bernard Lawrence Madoffin sijoituspetos aiheutti maailmanlaajuisesti noin 65 miljardin Yhdysvaltain dollarin vahingot. Madoff tuomittiin vuonna 2009 vankeuteen 150 vuodeksi.

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

5. Asiaa koskevat unionin oikeussäännöt sisältyvät Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41, 47 ja 48 artiklaan sekä direktiiviin 2004/39.

6. Aluksi on viitattava direktiivin johdanto-osan 2, 44, 63 ja 71 perustelukappaleeseen, joissa todetaan seuraavaa:

”(2) – – on tarpeen säätää yhdenmukaistamisesta siinä laajuudessa, jossa se on tarpeen, jotta sijoittajille voitaisiin tarjota korkeatasoinen suoja ja sijoituspalveluyrityksille mahdollisuus palvelujen tarjoamiseen yhteisön muodostamien yhtenäismarkkinoiden periaatteen mukaisesti kotijäsenvaltion harjoittaman valvonnan nojalla kaikkialla yhteisössä.

(44) Koska tarkoituksena on samanaikaisesti sekä suojata sijoittajia että turvata arvopaperimarkkinoiden moitteeton toiminta – –.

(63) On tarpeen tehostaa säännöksiä, jotka koskevat kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välistä tiedonvaihtoa, sekä vahvistaa niiden keskinäisiä avunanto- ja yhteistyövelvoitteita. Toimivaltaisten viranomaisten olisi rajatylittävän toiminnan lisääntymisen vuoksi annettava toisilleen tehtäviensä hoitamisen edellyttämät tiedot, jotta ne voivat varmistaa tämän direktiivin tehokkaan täytäntönnäpänön myös silloin, kun säännösten rikkominen tai epäily niiden rikkomisesta saattaa koskea kahden tai useamman jäsenvaltion viranomaisia. Tiedonvaihto edellyttää ehdotonta salassapitovelvollisuutta, jotta voidaan varmistaa toimiva tietojenvaihto sekä henkilöiden oikeuksien suoja.

(71) Tavoitteena oleva sellaisten yhdentyneiden rahoitusmarkkinoiden luominen, joilla sijoittajilla on tehokas suoja ja joilla markkinoiden tehokkuus ja eheys on yleisesti turvattu, edellyttää sellaisten yhteisten sääntelyvaatimusten asettamista, joita sovelletaan sijoituspalveluyrityksiin siitä riippumatta, missä ne ovat yhteisössä saaneet toimiluvan, ja joilla säännellään säänneltyjen markkinoiden ja muiden kaupankäyntijärjestelmien toimintaa sen ehkäisemiseksi, että avoimuuden puute ja toiminnan häiriöt yksittäisillä markkinoilla vaarantaisivat Euroopan koko rahoitusjärjestelmän tehokkaan toiminnan. – –”

7. Direktiivin II osastossa säädetään sijoituspalveluyritysten toimilupa- ja toimintaedellytyksistä.

8. Direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa esitetään tältä osin seuraava toimilupavaatimus:

”Jäsenvaltioiden on edellytettävä, että sijoituspalvelujen tarjoaminen tai sijoitustoiminnan harjoittaminen ammattimaisesti säännöllisenä ammatti- tai liiketoimintana on etukäteisen luvan varaista tämän luvun säännösten mukaisesti. – –”

9. Direktiivin 8 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdan mukaan toimivaltainen viranomainen voi peruuttaa sijoituspalveluyritykselle myönnetyn toimiluvan, jos sijoituspalveluyritys ”ei enää täytä niitä edellytyksiä, joiden perusteella toimilupa on myönnetty”.

10. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta ja 3 kohta koskevat sijoituspalveluyrityksen liiketoimintaa tosiasiallisesti johtaville henkilöille asetettuja toimilupavaatimuksia:

”1. Jäsenvaltioiden on edellytettävä, että sijoituspalveluyrityksen liiketoimintaa tosiasiallisesti johtavat henkilöt ovat riittävän hyvämaineisia ja että heillä on riittävästi kokemusta, jotta voidaan varmistaa, että sijoituspalveluyritystä johdetaan terveiden ja järkevien liikkeenjohdon periaatteiden mukaisesti. – –

3. Toimivaltaisen viranomaisen on evättävä toimilupa, jos se ei ole vakuuttunut siitä, että sijoituspalveluyrityksen tulevaa liiketoimintaa tosiasiallisesti johtavat henkilöt ovat riittävän hyvämaineisia ja että heillä on riittävästi kokemusta, tai jos on osoitettavissa objektiivisia syitä, joiden perusteella voidaan katsoa ehdotettujen yritysjohdon muutosten vaarantavan yrityksen terveen ja järkevän liikkeenjohdon.”

11. Direktiivin 16 artiklan 1 kohdassa selvennetään, että sijoituspalveluyrityksen on täytettävä jatkuvasti muun muassa 9 artiklan 3 kohdassa asetetut toimiluvan myöntämistä koskevat edellytykset:

”Jäsenvaltioiden on edellytettävä, että niiden alueella toimiluvan saanut sijoituspalveluyritys täyttää jatkuvasti tämän osaston I luvussa asetetut toimiluvan myöntämistä koskevat edellytykset.”

12. Direktiivin IV osaston (”Toimivaltaiset viranomaiset”) I lukuun sisältyy säännöksiä toimivaltaisten viranomaisten nimeämisestä ja valtuuksista sekä oikeussuojakeinoista.

13. Mainittuun direktiivin lukuun kuuluvan 50 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”toimivaltaiselle viranomaiselle on annettava kaikki valvonta- ja tutkintavaltuudet, jotka ovat tarpeen sen tehtävien hoitamiseksi”. Saman artiklan 2 kohdan 1 alakohdan mukaan näihin valtuuksiin kuuluu muun muassa oikeus ”siirtää asioita syytteeseen pantaviksi”.

14. Direktiivin 51 artiklan 1 kohta koskee direktiivin säännösten rikkomisen mahdollisia seuraamuksia:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän direktiivin nojalla annettujen säännösten noudattamisesta vastuussa oleville henkilöille voidaan jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön mukaisesti määrätä aiheellisia hallinnollisia toimenpiteitä tai hallinnollisia seuraamuksia, jos kyseisiä säännöksiä rikotaan; tällä ei kuitenkaan rajoiteta toimiluvan peruuttamiseksi toteutettavia menettelyjä eikä jäsenvaltioiden oikeutta määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseiset toimenpiteet ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

15. Direktiivin 54 artiklan, jonka otsikko on ”Salassapitovelvollisuus”, 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset, kaikki henkilöt, jotka työskentelevät tai ovat työskennelleet toimivaltaisten viranomaisten tai sellaisten elinten palveluksessa, joille on siirretty tehtäviä 48 artiklan 2 kohdan nojalla, myös toimivaltaisten viranomaisten määräämät tilintarkastajat ja asiantuntijat, ovat salassapitovelvollisia. Niiden näissä tehtävissä mahdollisesti saamia luottamuksellisia tietoja ei saa ilmaista toiselle henkilölle tai viranomaiselle muutoin kuin tiivistetysti tai kootusti niin, ettei siitä voida tunnistaa yksittäisiä sijoituspalveluyrityksiä, markkinoiden ylläpitäjiä, säänneltyjä markkinoita tai muuta henkilöä. Edellä sanottu ei kuitenkaan koske rikoslainsäädännön tai tämän direktiivin muiden säännösten piiriin kuuluvia tapauksia.

2. Kun sijoituspalveluyritys, markkinoiden ylläpitäjä tai säännelty markkina on asetettu konkurssiin tai pakolliseen selvitystilaan, luottamuksellisia tietoja, jotka eivät koske kolmansia osapuolia, voidaan ilmaista siviili- tai kauppaoikeudellisessa menettelyssä, jos se on tarpeen menettelyn toteuttamiseksi.

3. Tämän direktiivin nojalla luottamuksellisia tietoja saavilla toimivaltaisilla viranomaisilla, elimillä sekä muilla luonnollisilla tai oikeushenkilöillä kuin toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus käyttää saamia tietoja ainoastaan velvollisuksiensa hoitamiseen, kun kyseessä ovat toimivaltaiset viranomaiset, ja tässä direktiivissä tarkoitettujen tehtäviensä hoitamiseen tai, kun kyseessä ovat muut viranomaiset, elimet taikka luonnolliset tai oikeushenkilöt, sitä tarkoitusta varten, johon kyseisiä tietoja niille toimitettiin ja/tai kyseisten tehtävien hoitoon nimenomaan liittyvän hallinnollisen tai oikeudellisen menettelyn

yhteydessä, sanotun kuitenkin rajoittamatta menettelyä rikoslainsäädännön piiriin kuuluvien tapausten osalta. Tiedot antavan toimivaltaisen viranomaisen tai muun viranomaisen, elimen tai henkilön suostumuksella tiedot vastaanottava viranomainen saa kuitenkin käyttää niitä muihinkin tarkoituksiin.”

B. Luxemburgin oikeus

16. Luxemburgin 8.6.1979 annetun lain⁵ 11 §:ssä säädetään oikeudesta tutustua asiakirjoihin hallintomenettelyissä ja 13 §:ssä poikkeuksista siihen.

17. Luxemburgin 5.4.1993 annetun lain⁶ 19 §:ssä, jota ajantasaistettiin direktiivin 2004/39 täytäntöönpanon yhteydessä, säädetään direktiivin 9 artiklaa vastaavasti hyvämaineisuutta koskevasta vaatimuksesta.

18. Luxemburgin 13.7.2007 annetun lain⁷ 32 §:ssä säädetään salassapitovelvollisuudesta, ja sillä pannaan täytäntöön direktiivin 2004/39 54 artikla.

III. Menettely pääasiassa ja menettely unionin tuomioistuimessa

19. UBS (Luxembourg) S.A.⁸ (jäljempänä UBS) perusti sijoitusyhtiö LUXALPHA SICAV:n (jäljempänä Luxalpha) DV:n avustuksella, joka toimi johtoasemassa Luxalphassa. Luxalpha sekaantui Madoff-rahoitusskandaaliin, ja se purettiin vuonna 2009.

20. Luxemburgin rahoitusvalvontaviranomainen (Commission de Surveillance du Secteur Financier, jäljempänä CSSF) katsoi 4.1.2010 tekemässään päätöksessä, että sen osuuden vuoksi, joka DV:llä oli ollut Luxalphan perustamisessa ja johtamisessa, hän ei ollut enää luottamuksen arvoinen eikä näin ollen enää sopiva CSSF:n valvoman yrityksen toimitusjohtajaksi tai muuhun hyväksymistä edellyttävään tehtävään. Hänen olisi siksi erottava vastaavista tehtävistä.

21. DV nosti CSSF:n päätöksestä kanteen Tribunal administratifissa (hallintotuomioistuin, Luxemburg). Tämän pääasian oikeudenkäynnin yhteydessä DV pyysi CSSF:ää toimittamaan hänelle erilaisia asiakirjoja, jotka CSSF oli saanut haltuunsa UBS:ää ja Luxalphia koskevan valvontatoimintansa yhteydessä.

22. CSSF kieltäytyi toimittamasta asiakirjoja salassapitovelvollisuuden ja sen seikan perusteella, ettei se ole tukeutunut 4.1.2010 tekemänsä päätöksen osalta missään vaiheessa asiakirjoihin, joiden toimittamista vaadittiin. CSSF väitti toimittaneensa DV:lle kaikki häntä koskevaan hallinnolliseen menettelyyn liittyvät asiakirjat.

23. DV nosti CSSF:n kielteisestä päätöksestä Tribunal administratifissa liitännäiskanteen, jossa hän vaati asiakirjojen luovuttamista. Hän katsoo, että riidanalaiset asiakirjat ovat välttämättömiä hänen asianmukaisen puolustautumisensa kannalta. Niistä ilmenee hänen mukaansa, mikä osuus eri henkilöillä todellisuudessa oli Luxalphan perustamisessa. Tribunal administratif hyväksyi tietojensaantia koskevan vaatimuksen ainoastaan osittain.

⁵ Mémorial A nro 54, 6.7.1979.

⁶ Mémorial A nro 27, 10.4.1993.

⁷ Mémorial A nro 116, 16.7.2007.

⁸ Oikeudellinen seuraaja 1.12.2016 alkaen: UBS Europe SE.

24. Cour administrative antoi 16.12.2014 ratkaisun DV:n edellä mainitusta tuomiosta tekemästä valituksesta. Cour administrative velvoitti CSSF:n toimittamaan lukuisia asiakirjoja pääasian oikeudenkäynnin yhteydessä. Tästä tuomiosta UBS ja Luxalphan entiset hallituksen jäsenet, Alain Hondequin ym., ovat tehneet kolmannen osapuolen kantelun Cour administrativeen. He katsovat, että asiakirjojen toimittaminen DV:lle rikkoo direktiivin 2004/39 54 artiklassa säädettyä salassapitovelvollisuutta.

25. Tätä taustaa vasten Cour administrative on esittänyt unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Kun otetaan erityisesti huomioon [perusoikeuskirjan] 41 artikla, jossa vahvistetaan hyvän hallinnon periaate, kattaako direktiivin [2004/39] sekä 54 artiklan 1 kohdan viimeiseen virkkeeseen että saman 54 artiklan 3 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvä poikkeus, joka koskee ’rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia’, tapauksen, jossa on kansallisen lainsäädännön mukaan kyse hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä mutta joka kuuluu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen ihmisoikeussopimuksen – – kannalta rikoslainsäädännön piiriin, kuten pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan seuraamuksen, jonka on määrännyt kansallinen sääntelyviranomaisen eli kansallinen valvontaviranomaisen ja joka muodostuu siitä, että kansallisen asianajoyhteisön jäsen on määrätty lopettamaan toiminta kyseisen sääntelyviranomaisen valvoman yhteisön hallituksen jäsenenä tai kaikissa muissakin tehtävissä, jotka edellyttävät hyväksyntää, samalla kun hänet on määrätty eroamaan kaikista siihen liittyvistä tehtävistään mahdollisimman nopeasti?
- 2) Siltä osin kuin edellä mainittu hallinnollinen seuraamus, jota pidetään kansallisessa lainsäädännössä hallinnollisena seuraamuksena, kuuluu hallinnolliseen menettelyyn, missä määrin salassapitovelvollisuutta, johon kansallinen valvontaviranomaisen voi vedota edellä mainitun direktiivin [2004/39] 54 artiklan säännösten nojalla, rajoittavat perusoikeuskirjan 47 artiklan perustuvat tehokkaan oikeussuojakeinon sisältävän oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset, joita on tarkasteltava niiden vaatimusten valossa, jotka ilmenevät samanaikaisesti oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevista ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklasta sekä perusoikeuskirjan 48 artiklan mukaisista takeista, erityisesti siitä näkökulmasta, että oikeussubjektilla, jolle seuraamus on määrätty, on etujensa ja yksityisluonteisten oikeuksiensa puolustamista varten oikeus tutustua sellaisen hallinnollisen seuraamuksen määränneen viranomaisen koko hallinnolliseen asiakirja-aineistoon, joka on samaan aikaan kansallinen valvontaviranomaisen?”

26. Unionin tuomioistuimen menettelyssä kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet CSSF, UBS, Hondequin ym. ja DV ym.⁹ pääasian asianosaisina sekä lisäksi Saksan liittotasavalta, Viron tasavalta, Helleenien tasavalta, Italian tasavalta, Puolan tasavalta ja Euroopan komissio. Pääasian asianosaisten lisäksi 1.6.2017 pidettyyn istuntoon osallistuivat myös Saksan liittotasavalta ja komissio.

IV. Asian arviointi

27. Tämä ennakkoratkaisupyyntömenettely koskee direktiivin 2004/39 54 artiklaan sisältyvää salassapitovelvollisuuden sääntelyä.

⁹ EU (henkilö), jolle CSSF osoitti 18.6.2010 vastaavan päätöksen kuin DV:lle, osallistuu myös pääasian oikeudenkäyntiin ja unionin tuomioistuimen menettelyyn.

28. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen kohteena on 54 artiklan 1 ja 3 kohtaan sisältyvän poikkeuksen, joka koskee ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia”, tulkinta. Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, vastaako direktiivin 54 artiklassa muotoiltu salassapitovelvollisuus käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisen toimenpiteen adressaatin tutustumisoikeuden osalta oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevia takeita.

29. Aluksi on huomautettava, että ennakkoratkaisukysymyksiin vastaamiseksi on otettava huomioon direktiivin 2004/39 tavoitteet ja sen 54 artiklan asiayhteys.

30. Direktiivillä 2004/39 pyritään luomaan yhdenmukaistetut rahoitusvälinemarkkinat, tarjoamaan sijoittajille korkeatasoinen suoja ja sijoituspalveluyrityksille mahdollisuus palvelujen tarjoamiseen kotijäsenvaltion harjoittaman valvonnan nojalla kaikkialla unionissa.¹⁰ Direktiivin 54 artiklan tehtävänä on tässä yhteydessä taata tarvittavien tietojen toimiva vaihto. Koska tämä edellyttää, että valvonnan piiriin kuuluvat sijoituspalveluyritykset ja toimivaltaiset viranomaiset voivat olla varmoja, että toimitetut luottamukselliset tiedot myös pysyvät luottamuksellisina,¹¹ direktiivin 54 artiklan 1 kohdan mukaan valvontaviranomaiset eivät lähtökohtaisesti saa ilmaista luottamuksellisia tietoja kolmansille muutoin kuin kootusti ja niin, ettei niistä voida tunnistaa yksittäisiä henkilöitä.

A. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys – ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvat tapaukset”

31. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, sovelletaanko direktiivin 2004/39 54 artiklassa säädettyä poikkeusta, jolla poiketaan salassapitovelvollisuudesta ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvissa tapauksissa”, CSSF:n 4.1.2010 tekemän päätöksen tunnusmerkit täyttävään toimenpiteeseen, kun otetaan huomioon oikeus hyvään hallintoon.

32. Direktiivin 54 artiklassa kyseistä ilmausta käytetään sekä 1 kohdassa että 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä.

33. Kyseisen artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä säädetään, että kielto ilmaista luottamuksellisia tietoja kolmansille ei koske rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia. Saman artiklan 3 kohta koskee sitä, miten toimivaltaiset viranomaiset käyttävät luottamuksellisia tietoja. Se on sallittua ainoastaan tiettyihin, lähemmin kuvattuihin tarkoituksiin, ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta menettelyä rikoslainsäädännön piiriin kuuluvien tapausten osalta”.¹²

1. Poikkeuksen itsenäinen tulkinta

34. Aluksi on todettava, ettei direktiivissä määritellä rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia eikä viitata tältä osin jäsenvaltioiden lainsäädäntöön.

35. Siksi tätä ilmausta on unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti.¹³

¹⁰ Ks. tuomio 12.11.2014, Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362, 26 kohta) ja direktiivin 2004/39 johdanto-osan 2, 31, 44 ja 71 perustelukappale.

¹¹ Ks. tuomio 12.11.2014, Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362, 31 ja 32 kohta) ja lisäksi tuomio 11.12.1985, Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, 27 kohta) sekä direktiivin 2004/39 johdanto-osan 44 ja 63 perustelukappale.

¹² Pidän kyseenalaisena sitä, että 54 artiklan 3 kohdan mukainen luottamuksellisten tietojen ”käyttö” voisi käsittää myös 54 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tietojen ”ilmaisemisen” (ks. kuitenkin julkisasiamies Slyninin ratkaisuehdotus Hillenius (110/84, EU:C:1985:333, s. 3950)). Koska molemmissa kohdissa säädetään täysin samaa sanamuotoa käyttäen rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia koskevasta poikkeuksesta, tähän kysymykseen vastaaminen ei ole ratkaisevaa käsiteltävän asian kannalta.

¹³ Ks. tuomio 18.10.2011, Brüstle (C-34/10, EU:C:2011:669, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja lisäksi tuomio 9.11.2016, Wathelet (C-149/15, EU:C:2016:840, 28 kohta).

36. Tälle ei ole esteenä se, että direktiivin 54 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä jäsenvaltiot veloitetaan varmistamaan, että salassapitovelvollisuutta noudatetaan, määrittämättä täsmällisesti sen sisältöä. Jäsenvaltioiden mahdollista toimivaltaa, joka ei ole käsiteltävän asian kohteena,¹⁴ määrittää salassapitovelvollisuuden käsitteen sisältö rajoitetaan unionin oikeudessa ja erityisesti direktiivin 54 artiklassa luottamuksellisten tietojen ilmaisemista koskevasta kiellosta tyhjentävästi säädettyillä poikkeuksilla.¹⁵

37. Lisäksi on huomattava, että ellei tapauksia, joissa luottamuksellisten tietojen ilmaiseminen kolmansille on poikkeuksellisesti sallittua, tulkita yhtenäisesti koko unionissa, eri viranomaisten ja sijoituspalveluyritysten välinen toimiva tietojenvaihto vaarantuisi, koska osapuolet eivät voisi olla varmoja, että luottamukselliset tiedot säilyvät lähtökohtaisesti myös luottamuksellisina. Tämä olisi lisäksi ristiriidassa direktiivin 2004/39 johdanto-osan toisen perustelukappaleen kanssa, jonka mukaan direktiivillä nimenomaisesti säädetään yhdenmukaistamisesta siinä laajuudessa, jossa se on tarpeen, jotta sijoittajille voitaisiin tarjota korkeatasoinen suoja ja sijoituspalveluyrityksille mahdollisuus palvelujen tarjoamiseen kotijäsenvaltion harjoittaman valvonnan nojalla kaikkialla unionissa.

2. Poikkeuksen merkitys

38. Ilmauksen ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” tulkinnassa kyseeseen tulee lähinnä kaksi vaihtoehtoa. Yhtäältä mahdollinen olisi ”aineellinen” tulkinta, jonka mukaan rikoslainsäädännön piiriin kuuluvilla tapauksilla on ymmärrettävä tarkoitettavan tilanteita, jotka koskevat rikosta tai rikosoikeudellista seuraamusta. Pääasiassa tilanne voisi olla tämä, koska CSSF:n päätös on mahdollisesti luonteeltaan rikosoikeudellinen. Toisaalta voitaisiin ehdottaa ”menettelyllistä” tulkintaa, jossa tämän poikkeuksen mukaan luottamuksellisten tietojen ilmaisemisen on tarkoitus olla sallittua vain, jos se on tarpeen kansallisen lainsäädännön mukaisen tutkinta- tai rikosmenettelyn kannalta.

39. Se, kumpi tulkinta on oikea, on määritettävä ottaen erityisesti huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisellä lainsäädännöllä tavoiteltu päämäärä.¹⁶

a) Direktiivin 54 artiklaan sisältyvän poikkeuksen asiayhteys

40. Käsiteltävässä asiassa asiayhteys, jossa ilmausta ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” käytetään, puhuu sen aineellista tulkintaa vastaan.

41. Tulkittavan ilmauksen poikkeussäännöksen luonteesta¹⁷ ja direktiivin johdanto-osan 63 perustelukappaleessa vahvistetusta ”ehdottoman salassapitovelvollisuuden” tarpeesta nimittäin seuraa, että ilmausta ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” on tulkittava suppeasti. Jos tätä poikkeussäännöstä sovellettaisiin kaikkiin tapauksiin, joissa on kyse rikoksesta tai rikosoikeudellisesta seuraamuksesta, vietäisiin pohja direktiivin 54 artiklan 1 kohdan perussäännöltä, jonka mukaan luottamuksellisten tietojen ilmaiseminen kolmansille on kiellettyä.

42. Lisäksi on otettava huomioon, että direktiivin 54 artiklan 1 kohdan sanamuodossa ei aseteta muita vaatimuksia salassapitovelvollisuuden poistamiselle rikoslainsäädännön piiriin kuuluvissa tapauksissa.

14 Ks. tästä vireillä oleva asia Baumeister (C-15/16), joka koskee salassapitovelvollisuuden ja luottamuksellisten tietojen käsitteiden tulkintaa.

15 Ks. tuomio 12.11.2014, Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362, 35 kohta).

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

17 Ks. tuomio 22.4.2010, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta (C-346/08, EU:C:2010:213, 39 kohta) ja tuomio 26.2.2015, Wucher Helicopter ja Euro-Aviation Versicherung (C-6/14, EU:C:2015:122, 24 kohta).

43. Tämä on jyrkässä ristiriidassa direktiivin 54 artiklan 2 kohdan poikkeuksen kanssa, jolla pyritään helpottamaan luottamuksellisten tietojen ilmaisemista, ”jos asiat ovat menneet huonosti ja kyseinen yhteisö on lopettanut normaalin toimintansa”,¹⁸ mutta jossa asetetaan silti muita vaatimuksia. Siten direktiivin 54 artiklan 2 kohtaa voidaan soveltaa ainoastaan tietyissä tilanteissa (kun sijoituspalveluyritys on asetettu konkurssiin tai pakolliseen selvitystilaan), sillä rajataan ilmaiseminen tiettyyn yhteyteen (siviili- tai kauppaoikeudellisessa menettelyssä), ja siinä sallitaan ainoastaan tiettyjen tietojen ilmaiseminen (tiedot, jotka eivät koske kolmansia osapuolia ja joiden ilmaiseminen on tarpeen menettelyn toteuttamiseksi).

44. Tästä direktiivin 54 artiklan 1 ja 2 kohdan vertailusta ilmenee, ettei ilmaus ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” voi käsittää kaikkia tilanteita, joissa on kyse aineellisesti rikoksista tai rikosoikeudellisista seuraamuksista. Tällainen tulkinta nimittäin heikentäisi muiden edellytysten puuttuessa 54 artiklan tavoitteena olevaa ja direktiivin tavoitteiden kannalta välttämätöntä salassapitovelvollisuuden tiukkaa suojaa, ilman että sille on nähtävissä perusteluja. Samanaikaisesti 54 artiklan 2 kohdassa säädetyt yksityiskohtaiset rajoitukset tehtäisiin tehottomiksi tällaisissa tapauksissa. On etenkin katsottava, että unionin lainsäätävä olisi asettanut muita edellytyksiä, jos ilmauksen ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” olisi ollut tarkoitus käsittää myös tapaukset, joissa on kyse arvopaperikaupassa tehtävistä rikoksista tai, kuten käsiteltävässä asiassa, toimenpiteen rikosoikeudellisesta luonteesta.

b) Poikkeuksen tarkoitus

45. Sitä, ettei ilmaus ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” voi käsittää kaikkia tilanteita, joissa on aineellisesti kyse rikoksista tai rikosoikeudellisista seuraamuksista, puoltaa myös kyseisen ilmauksen tarkoitus.

46. Direktiivin 51 artiklan 1 kohdassa selvennetään, että jäsenvaltiot ovat velvollisia määräämään aiheellisia ”hallinnollisia toimenpiteitä tai hallinnollisia seuraamuksia” direktiivin nojalla annettujen säännösten rikkomisesta vastuussa oleville henkilöille; ”tällä ei kuitenkaan rajoiteta toimiluvan peruuttamiseksi toteutettavia menettelyjä eikä jäsenvaltioiden oikeutta määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia”.

47. Direktiivin 54 artiklan 1 kohtaan sisältyvä ilmaus ”edellä sanottu ei kuitenkaan koske rikoslainsäädännön – – piiriin kuuluvia tapauksia” ja 54 artiklan 3 kohtaan sisältyvä ilmaus ”sanotun kuitenkaan rajoittamatta menettelyä rikoslainsäädännön piiriin kuuluvien tapauksien osalta” on mielestäni ymmärrettävä selvennykseksi samaan tapaan kuin toteamus, jonka mukaan tällä ei rajoiteta jäsenvaltioiden oikeutta määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Niissä selvennetään, ettei salassapitovelvollisuus estä tietojen ilmaisemista asianomaisille viranomaisille tapauksissa, joissa on kansallisen lainsäädännön nojalla määrättävä rikosoikeudellinen seuraamus tai aloitetaan tätä koskeva menettely. Tämän kanssa yhdenmukaisesti 50 artiklan 2 kohdan 1 alakohdassa säädetään siinä tapauksessa, ettei aloite tule jäsenvaltion viranomaisilta, toimivaltaisen viranomaisen oikeudesta siirtää asia syytteeseen pantavaksi.

48. Ilmaisulla ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” on tarkoitus välttää ristiriita rikosoikeudellisten seuraamusten määräämistä ja syytetoimia koskevan jäsenvaltioiden oikeuden kanssa.

¹⁸ Julkisasiain Jäskisen ratkaisuehdotus Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2168, 50 kohta).

49. Tämä tarkoitus on myös sopusoinnussa tuomion Altmann ym.¹⁹ kanssa, jossa oli kyse vahinkoa kärsineiden sijoittajien pyynnöstä tutustua tietoihin petoksellisesti toimineesta sijoituspalveluyrityksestä. Unionin tuomioistuin katsoi mainitussa asiassa antamassaan tuomiossa, ettei kyseinen tapaus kuulunut rikoslainsäädännön piiriin, sillä tietopyyntö ”on esitetty [sijoituspalveluyrityksen] vastuuhenkilöille langetettujen rangaistustuomioiden jälkeen”.²⁰ Siitä, että yhtiön liiketoimintamalli perustui laajaan petokseen, eikä siitä, että useat kyseisen yhtiön vastuuhenkilöt oli tuomittu vapausrangaistuksiin, ei seurannut, että tapauksen olisi katsottu kuuluvan direktiivissä tarkoitettuna rikoslainsäädännön piiriin.²¹ Julkisasiamies Jääskinen totesi ratkaisuehdotuksessaan vastaavasti, että pyynnön ”tavoitteena ei siis ole [tietojen] käyttäminen rikosoikeudenkäynnissä”.²² Poikkeus on nimittäin tarkoitettu ”mahdollistamaan rikostutkinta ja -syytteet milloin tahansa, myös sinä aikana kun harjoitetaan normaalia sijoituspalveluyrityksen toimintaa, joten valvontaviranomaisilla on niiden perusteella oikeus ilmaista tietoja tällaisia menettelyjä varten”.²³

50. Myös ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” koskevan poikkeuksen tarkoituksen selvittämisen yhteydessä voidaan viitata siihen seikkaan, ettei poikkeuksessa säädetä muista edellytyksistä. ”Rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” koskevan poikkeuksen tarkoituksena ei voi olla se, että tapauksissa, joilla on yhteys rikoksiin tai rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, direktiivin 54 artiklan 1 kohdassa sallitaan kaikkien luottamuksellisten tietojen ilmaiseminen kaikissa yhteyksissä kaikille viranomaisille tai henkilöille. Tällainen tulkinta olisi nimittäin vastoin direktiivin 2004/39 54 artiklan lähtökohtaista tavoitetta varmistaa ehdoton salassapitovelvollisuus.

c) Muita näkökohtia

51. Ilmauksen ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” menettelyllinen tulkinta on myös sopusoinnussa seuraavien näkökohtien kanssa.

52. Tämä tulkinta vastaa ensinnäkin direktiivin 2004/39 systematiikkaa. Direktiivin 51 artiklan 1 kohdassa erotetaan selkeästi yhtäältä jäsenvaltioiden valvontaan liittyvät ja hallinnolliset toimenpiteet, joihin direktiivi vaikuttaa, ja toisaalta jäsenvaltioiden määräämät rikosoikeudelliset seuraamukset, joihin se ei vaikuta. Tämän erottelun vastainen olisi poikkeuksen aineellinen tulkinta siten, että merkityksellinen olisi toimenpiteen rikosoikeudellinen luonne ja että siksi myös luonteeltaan rikosoikeudelliset hallintotoimet voitaisiin luokitella rikoslainsäädännön piiriin kuuluviksi tapauksiksi.

53. Menettelyllinen tulkinta sopii lisäksi yhteen sen kanssa, että ilmausta ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” käytetään useissa eri finanssioikeudellisissa säädöksissä.²⁴ Tämä puoltaa sitä, että kyse on tältä osin pikemminkin muotoilusta, jolla pyritään välttämään ristiriitoja ja mahdollistamaan tietojenvaihto syytetoimia varten eikä siten niinkään tarkastelemaan – direktiivin olemuksen ja sääntelykohteen mukaan erilaisia – toimenpiteitä tapauskohtaisesti.

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

20 Tuomio 12.11.2014, Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362, 39 kohta).

21 Ks. tuomio 12.11.2014, Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362, 41 kohta).

22 Julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2168, 28 kohta).

23 Julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Altmann ym. (C-140/13, EU:C:2014:2168, 27 kohta).

24 Ks. mm. oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU (EUVL 2013, L 176, s. 338) 53 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/77/EY kumoamisesta 24.11.2010 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1095/2010 (EUVL 2010, L 331, s. 84) 70 artiklan 2 kohta ja maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta 25.11.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/2366 (EUVL 2015, L 337, s. 35) 24 artiklan 1 kohta.

54. Tämän menettelyllisen lähestymistavan vahvistaa myös direktiivin 2014/65/EU,²⁵ jolla laadittiin uudelleen direktiivi 2004/39, 76 artiklan 1 kohta. Vaikka 2.7.2014 voimaan tullut direktiivi 2014/65 korvasi direktiivin 2004/39 vasta 3.1.2017 alkaen, tätä uudelleenlaadittua versiota voidaan käyttää apuna ilmausta ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” tulkittaessa. Direktiivin 2014/65 76 artiklan 1 kohdan mukaan kielto paljastaa luottamuksellisia tietoja ei rajoita ”kansallisen rikos- tai verolainsäädännön vaatimusten – – soveltamista”. Kyse ei siis ole luottamuksellisten tietojen ilmaisemisesta valvontatoimenpiteiden kohteena oleville tai näiden toimenpiteiden rikosoikeudellisesta luonteesta vaan pikemminkin sen osoittamisesta, ettei salassapitovelvollisuus estä ilmaisemista silloin, kun se on tarpeen kansallisen rikos- tai verolainsäädännön kannalta.

55. Yhteenvedona on näin ollen todettava, ettei ilmaisulla ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” jätetä salassapitovelvollisuuden soveltamisen ulkopuolelle kaikkia tilanteita, joissa on kyse rikoksesta tai rikosoikeudellisesta seuraamuksesta. Sen muodostamalla poikkeuksella on sen sijaan tarkoitus mahdollistaa luottamuksellisten tietojen ilmaiseminen toimivaltaisille kansallisille viranomaisille tutkinta- tai rikosmenettelyä varten, sikäli kuin kansallinen rikos- tai rikosprosessilainsäädäntö sitä edellyttää. Nyt tarkasteltavana olevan kaltaiset tilanteet eivät siten ole ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia”.

56. Sitä, missä määrin direktiivin 54 artikla on yhteensopiva perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistetun hyvää hallintoa koskevan yleisen oikeusperiaatteen²⁶ ja näin taattavan asiakirjoihin tutustumista koskevan oikeuden²⁷ kanssa, on tarkasteltava toisen ennakkoratkaisukysymyksen yhteydessä.

3. Ilmauksen ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” aineellisen tulkinnan vaihtoehto

57. Mikäli unionin tuomioistuin ei noudata ehdotustani vaan katsoo, että ilmaus ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” käsittää tilanteet, joissa on kyse rikoksista tai rikosoikeudellisista seuraamuksista, olisi tarkasteltava sitä, onko CSSF:n 4.1.2010 tekemän kaltainen päätös luonteeltaan rikosoikeudellinen.

58. Sen kysymyksen osalta, milloin toimenpiteen on katsottava kuuluvan rikoslainsäädännön piiriin, kyseeseen tulee tukeutuminen rikoksen ja rangaistuksen käsitteiden tulkintaan asianomaisessa jäsenvaltiossa tai näiden käsitteiden itsenäinen tulkinta.

59. Ensimmäiseen vaihtoehtoon liittyy kuitenkin jo edellä 34–37 kohdassa mainittuja huolenaiheita.

60. Rikoslainsäädännön piiriin kuuluvien tapauksien käsitteen itsenäisessä tulkinnassa voidaan tukeutua perusoikeuskirjan 50 artiklaan sisältyvästä kiellosta, jonka mukaan ketään ei voida syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta, annettuun unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Unionin tuomioistuin on viitannut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen niin kutsuttuihin Engel-kriteereihin²⁸ ja katsonut, että toimenpiteen rikosoikeudellisen luonteen arvioimisessa on merkitystä kolmella kriteerillä: ensimmäinen kriteereistä koskee rikkomisen luonnehdintaa kansallisessa oikeudessa, toinen rikkomisen luonnetta ja kolmas sen seuraamuksen luonnetta ja ankaruutta, joka tekijälle voidaan määrätä.²⁹

25 Rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta 15.5.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU (EUVL 2014, L 173, s. 349).

26 Ks. tuomio 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, 49 kohta) ja perusoikeuskirjan 41 artiklaa koskeva selitys (perusoikeuskirjan selitykset, EUVL 2007, C 303, s. 17) oikeuskäytäntöviittauksineen.

27 Ks. tuomio 18.7.2013, komissio ym. v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P, EU:C:2013:518, 99 kohta) ja tuomio 18.12.1992, Cimenteries CBR ym. v. komissio (T-10/92–T-12/92 ja T-15/92, EU:T:1992:123, 37–41 kohta).

28 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.6.1976, Engel ym. v. Alankomaat (ECLI:CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, 80–82 kohta).

29 Ks. tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 35 kohta), jossa viitataan 5.6.2012 annettuun tuomioon Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, 37 kohta), ja lisäksi ratkaisuehdotukseni Bonda (C-489/10, EU:C:2011:845, 45–50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61. Ensimmäisestä kriteeristä on todettava, että Luxemburgin oikeudessa CSSF:n päätöksen kaltainen toimenpide luokitellaan hallinto-oikeuteen.

62. Toisen kriteerin osalta on otettava huomioon se, kenelle toimenpiteen perustana oleva sääntely on osoitettu, sääntelyn tavoite ja sillä suojeltavat oikeushyvät.³⁰

63. Nyt tarkasteltavan kaltaisen tapauksen ratkaisu ei kohdistu suureen yleisöön, kuten rikosoikeudelle on tyypillistä. Se voi kohdistua ainoastaan tietyn ryhmän jäseniin, nimittäin niiden henkilöiden tiukasti rajattuun ryhmään, jotka ovat vapaasta tahdostaan päättäneet toimia arvopaperikaupassa johtotehtävissä yrityksissä, jotka tarvitsevat toimiluvan.

64. CSSF:n päätöksen tavoitteesta on todettava, että direktiivin 2004/39 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyllä hyvämaineisyyden edellytyksellä pyritään varmistamaan, että ”sijoituspalveluyritystä johdetaan terveiden ja järkevien liikkeenjohdon periaatteiden mukaisesti”.³¹ Kuten muillakin vaatimuksilla, jotka sijoituspalveluyritysten on täytettävä saadakseen luvan, tämän edellytyksen tarkoituksena on sijoittajien suojaaminen ja rahoitusjärjestelmän vakauden varmistaminen.³² Tämän suojan varmistamiseksi toimivaltainen viranomainen tutkii johtotehtävissä työskentelevien henkilöiden soveltuvuutta paitsi toimilupamenettelyn yhteydessä myös sen jälkeen säännöllisesti.³³ CSSF:n toteamuksella, jonka mukaan ei voida enää luottaa siihen, että DV antaa riittävät takeet sijoituspalveluyrityksen johtamisesta terveiden ja järkevien liikkeenjohdon periaatteiden mukaisesti, ei siten pyritä rankaisemaan häntä vaan välttämään sijoittajiin ja rahoitusjärjestelmään kohdistuvia uhkia. Myös siltä osin kuin päätöksessä todetaan, ettei DV tästä syystä sovellu toimimaan yhden CSSF:n valvoman yrityksen johtotehtävissä, päätöksellä ei ole rikosoikeudelle tunnusomaista, repressiivistä tavoitetta. Tämä oikeudellinen seuraus johtuu pikemminkin suoraan direktiivistä 2004/39, jonka mukaan tällaisia tehtäviä voivat hoitaa ainoastaan hyvämaineiset henkilöt. Vaatimus siitä, että DV:n on erottava vastaavista tehtävistä, on välttämätön seuraus siinä mielessä, että sillä torjutaan tehokkaasti näitä uhkia, ja lievempi keino sijoituspalveluyrityksen toimiluvan peruuttamiseen verrattuna.

65. Myöskään käsiteltävässä asiassa suojeltavat oikeushyvät eivät johda CSSF:n 4.1.2010 tekemän päätöksen luonnehtimiseen rikosoikeudelliseksi. Sijoittajien suoja ja rahoitusjärjestelmän vakaus varmistetaan nimittäin tavallisesti sekä rikosoikeudella että hallinto-oikeudella.

66. Kun tarkastellaan kolmatta Engel-kriteeriä eli toteutetun toimenpiteen luonnetta ja vakavuutta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa tältä osin perustaksi rikkomisesta teoriassa uhkaavan enimmäisrangaistuksen.³⁴ Sovellettaessa tätä oletettavaa käsiteltävään asiaan törmätään hankaluuksiin, koska ennakkoratkaisupyynnöstä ei ilmene, että päätös perustuu sääntelyyn, jossa vahvistetaan rangaistusasteikko tai josta selviää päätöksen hierarkkinen suhde muihin toimenpiteisiin. Päätöksellä pikemminkin pannaan täytäntöön direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukainen toimilupavaatimus. Tältä osin käsiteltävä asia eroaa myös rahoitusmarkkinaoikeudellisten valvontaviranomaisten määräämiä seuraamuksia koskevasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.³⁵

30 Ks. tuomio 5.6.2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, 39 kohta); lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.2.1984, Öztürk v. Saksa (ECLI:CE:ECHR:1984:0221JUD000854479, 53 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.2.1992, Bendenoun v. Ranska (ECLI:CE:ECHR:1994:0224JUD001254786, 47 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.6.1996, Benham v. Yhdistynyt kuningaskunta (ECLI:CE:ECHR:1996:0610JUD001938092, 56 kohta).

31 Jos tämä edellytys ei täyty tai ei täyty enää, toimivaltainen viranomainen voi evätä sijoituspalveluyrityksen toimiluvan (ks. direktiivin 7 artiklan 1 kohta ja 9 artiklan 3 kohta) tai peruuttaa sen taannehtivasti (ks. direktiivin 8 artiklan 1 kohdan c alakohta).

32 Ks. direktiivin 2004/39 johdanto-osan 17 perustelukappale ja lisäksi johdanto-osan 2, 31, 44 ja 71 perustelukappale.

33 Ks. direktiivin 2004/39 16 ja 17 artikla.

34 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.10.2008, Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt kuningaskunta (ECLI:CE:ECHR:2003:1009JUD003966598, 120 kohta).

35 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.6.2009, Dubus S.A. v. Ranska (ECLI:CE:ECHR:2009:0611JUD000524204) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4.3.2014, Grande Stevens v. Italia (ECLI:CE:ECHR:2014:0304JUD001864010), jotka eroavat käsiteltävästä asiasta siten, ettei CSSF ole tuomioistuin.

67. Jos tarkastellaan käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan päätöksen luonnetta, ensinnäkin on merkille pantavaa, ettei toteamukseen, jonka mukaan kyseinen henkilö ei ole hyvämaineinen, ja vaatimukseen sijoituspalveluyritysten johtotehtävistä eroamisesta liity minkäänlaista sakko- tai vankeusrangaistusta. Nämä rikoslainsäädännölle tyypilliset seuraamukset eivät uhkaa myöskään siinä tapauksessa, ettei vaatimusta noudateta. Rikoslainsäädäntöön sisältyy kylläkin tiettyssä ammatissa toimimista koskevia kieltoja. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että jokaisen päätöksen, joka vaikuttaa kielteisesti asianomaisen mahdollisuuteen valita vapaasti ammatillinen toimintansa, olisi automaattisesti katsottava kuuluvan rikoslainsäädännön piiriin. Ammatillisen vapauden rajoittaminen henkilöön liittyvillä toimilupavaatimuksilla on nimittäin tyypillistä myös hallinto- ja etenkin turvallisuuslainsäädännölle.

68. Jos tarkastellaan käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan päätöksen ankaruutta, on todettava, että sillä on kauaskantoisia seurauksia asianomaiselle henkilölle. Henkilö, jolle päätös on osoitettu, ei täytä sijoituspalveluyritysten johtotehtävissä työskentelemiselle asetettua edellytystä, ja hänen on erottava tällaisista tehtävistä. Tähän voi liittyä taloudellisia menetyksiä, ja yleinen mielipide asianomaisesta henkilöstä voi muuttua kielteiseksi.

69. On kuitenkin otettava huomioon, että päätös koskee ainoastaan tiettyjä tehtäviä kyseisellä ammattialalla. DV voi edelleen toimia muissa tehtävissä sijoituspalveluyrityksissä ja harjoittaa asianajajan ammattia. Lisäksi on huomattava, että taloudellisia menetyksiä olisi myös odotettavissa, jos valvontaviranomainen ei vaatisi DV:n eroamista vaan peruuttaisi sijoituspalveluyrityksen toimiluvan. Sillä olisi tähän oikeus direktiivin 8 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla, jos sijoituspalveluyritys pitää DV:n edelleen palveluksessaan direktiivin 2004/39 vaatimusten vastaisesti. Painoarvoa on annettava myös sille, ettei CSSF:n päätöksessä suljeta DV:tä pois johtotehtävistä huomattavan pitkäksi ajaksi tai pysyvästi. Se ilmentää pikemminkin CSSF:n oikeudellista käsitystä päätöksen tehoketkellä. DV:n soveltuvuutta arvioidaan uudelleen, jos sijoituspalveluyritys, jossa DV toimii johtotehtävissä, hakee CSSF:ltä toimilupaa tai toimiluvan saanut yritys ilmoittaa aikomuksestaan ottaa hänet tällaiseen tehtävään. Lisäksi on otettava huomioon, että – kuten CSSF:n edustaja vahvasti istunnossa – CSSF:n päätöstä ei julkistettu. Kielteiset vaikutukset yleiseen mielipiteeseen DV:stä eivät siten ole suoraa seurausta päätöksestä.

70. Käsiteltävässä asiassa ei näistä syistä ole siis kyse rikoslainsäädännön piiriin kuuluvasta ammatinharjoittamiskiellosta. Siksi myöskään kolmannen Engel-kriteerin soveltamisesta ei seuraa, että CSSF:n 4.1.2010 tekemä päätös olisi luonteeltaan rikosoikeudellinen.

71. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen olisi näin ollen ”aineellisen” tulkinnan mukaisesti vastattava, ettei nyt tarkasteltava tapaus kuulu ilmauksen ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” piiriin. Jos unionin tuomioistuimien katsoo päätöksen olevan luonteeltaan rikosoikeudellinen, tästä seuraa, ettei direktiivin 2004/39 54 artikla ole esteenä luottamuksellisten tietojen ilmaisemiselle. Koska 54 artiklassa ei aseteta tietojen ilmaisemiselle rikoslainsäädännön piiriin kuuluvissa tapauksissa muita edellytyksiä, salassapitovelvollisuus menettäisi näin käytännössä merkityksensä tilanteissa, joissa on rikosoikeudellisia piirteitä. Myös puuttuminen kansallisiin esitutkimusmenettelyihin tai rikosprosesseihin olisi tällöin väistämätöntä. Tämäkin seikka selventää sitä, että direktiivin 2004/39 54 artiklaan sisältyvän ilmauksen ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” tulkinnassa on otettava lähtökohdaksi ”menettelyllinen” eikä ”aineellinen” tulkinta.

4. Välipäätelmä

72. Edellä esitettyjen näkökohtien mukaisesti ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava seuraavasti:

73. Direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 ja 3 kohtaan sisältyvä ilmaus ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” ei käsitä tilanteita, joissa kansallinen valvontaviranomainen toteaa, ettei henkilö ole luottamuksen arvoinen eikä siten sopiva toimimaan sen valvoman yrityksen johtotehtävissä, ja määrää hänet eroamaan tällaisista tehtävistä.

B. Toinen ennakkoratkaisukysymys – oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

74. Toisella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele lähinnä, vastaako direktiivin 54 artiklassa muotoiltu salassapitovelvollisuus käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisen toimenpiteen adressaatin tutustumisoikeuden osalta perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan mukaisia oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevia takeita.

75. Aluksi on huomautettava, ettei Euroopan ihmisoikeussopimus ole muodollisesti unionin oikeusjärjestykseen sisältyvä oikeudellinen väline ja että siksi direktiivin 54 artiklaa on tulkittava perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklan avulla.³⁶

1. Perusoikeuskirjan 47 artikla

76. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja sen toisessa kohdassa oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

77. Direktiivillä varmistetaan, että perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisia tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevia vaatimuksia noudatetaan. Direktiivin 52 artiklan 1 kohdassa säädetään, että toimivaltaisen viranomaisen päätösten on oltava asianmukaisesti perusteltu ja että niiden osalta on voitava hakea muutosta tuomioistuimissa. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan noudattaminen varmistetaan oikeussuojakeinojen tehokkuuden osalta siten, että päätöksiin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa, joka on kielteisen päätöksen tehneestä toimivaltaisesta viranomaisesta riippumaton ja jolla on toimivalta tutkia päätös. Osoituksena siitä, että nämä edellytykset täyttyvät myös käsiteltävässä asiassa, ovat CSSF:n 4.1.2010 tekemän päätöksen perustelut ja pääasian oikeudenkäynti.

78. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa mainittu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin käsittää ensinnäkin kontradiktorisen periaatteen. Sen mukaan oikeudenkäynnin asianosaisilla on oikeus tutustua kaikkiin tuomioistuimelle toimitettuihin asiakirjoihin ja huomautuksiin sekä keskustella niistä.³⁷ Nyt käsiteltävän kaltaiset asiat eivät kuitenkaan koske tätä oikeutta. Asianosaiset eivät nimittäin kiistele tuomioistuimelle toimitetuista tiedoista. Siten ei ole myöskään pelättävissä, että tuomioistuimen päätöstä perusteltaisiin tosiseikoilla ja asiakirjoilla, joihin asianosaiset eivät ole voineet tutustua.³⁸

³⁶ Ks. tuomio 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio (C-398/13 P, EU:C:2015:535, 46 kohta) ja tuomio 15.2.2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 45 ja 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

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

³⁸ Ks. tuomio 4.6.2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, 56 kohta) ja tuomio 2.12.2009, komissio v. Irlanti ym. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan mukainen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin käsittää lisäksi puolustautumisoikeuksien suojan. Tämän unionin yleisen oikeusperiaatteen ilmentymän vastine sisältyy hallinto-oikeudellisten menettelyjen osalta perusoikeuskirjan 41 artiklaan ja rikosoikeudellisten menettelyjen osalta 48 artiklan 2 kohtaan. Puolustautumisoikeuksien suoja käsittää myös oikeuden tutustua asiakirjoihin.

80. Tämä oikeus koskee, kuten perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohta esimerkinomaisesti osoittaa, henkilöä ”koskevia” asiakirjoja. Niihin kuuluvat ensinnäkin kaikki asianomaista vastaan puhuvat tiedot ja asiakirjat, joihin viranomaisen perustaa päätöksensä.³⁹ Oikeus tutustua asiakirjoihin käsittää myös asianomaisen puolesta puhuvat asiakirjat⁴⁰ ja sellaiset asiakirjat, joita ei käytetty päätöksen perustelemiseen mutta joilla on objektiivinen yhteys siihen.⁴¹ Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, mihin asiakirjaan tiedot fyysisesti sisältyvät.

81. DV:n mukaan riidanalaiset asiakirjat antavat tietoa siitä, mikä osuus eri henkilöillä ”todellisuudessa” oli Luxalphan perustamisessa. Koska CSSF on perustanut päätöksensä myös DV:n osuuteen Luxalphan perustamisessa, tiedoissa, joita on pyydetty tutustuttavaksi, on mahdollisesti kyse asianomaisen puolesta puhuvista asiakirjoista.

82. CSSF on kuitenkin saanut nämä asiakirjat haltuunsa UBS:ää ja Luxalphia koskevan valvontatoimintansa yhteydessä. Se, että tiedot koskevat kolmansia, ei sulje pois oikeutta tutustua asiakirjoihin. Kolmansien perusoikeudet on otettava samanaikaisesti huomioon. Oikeus tutustua asiakirjoihin ei nimittäin ole ehdoton, vaan se edellyttää, kuten perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan b alakohta esimerkinomaisesti osoittaa, luottamuksellisuuden oikeutetun vaatimuksen sekä salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden suojan huomioon ottamista.

83. Oikeutta tutustua asiakirjoihin ja salassapitovelvollisuutta on siten punnittava keskenään. Direktiivin 2004/39 tapauksessa 54 artikla on tällaisen unionin lainsäätäjän punnintaprosessin tulosta. On tutkittava, onko vastakkaiset edut saatettu tältä osin tasapainoon perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

84. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, ettei direktiivin 54 artiklassa anneta salassapitovelvollisuudelle mitään ehdotonta etusijaa asiakirjoihin tutustumisoikeuteen nähden hallintomenettelyissä. Siinä kielletään tosin lähtökohtaisesti luottamuksellisten tietojen ilmaiseminen mutta sallitaan niiden ilmaiseminen tiivistetysti tai kootusti.⁴² Lisäksi 54 artiklassa säädetään tähän kieltoon useita, vaikkakin tyhjentyviä, poikkeuksia, joihin kuuluvat myös edellä jo tarkastellut ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvat tapaukset”.

85. Unionin lainsäätäjän päätös suojata salassapitovelvollisuutta tiukasti perustuu siihen näkemykseen, että näin ei suojata pelkästään niiden yritysten, joita asia suoraan koskee, vaan myös unionin rahoitusvälinemarkkinoiden normaalia toimintaa.⁴³

39 Ks. tuomio 7.1.2004, Aalborg Portland ym. v. komissio (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, 68 kohta).

40 Ks. tuomio 7.1.2004, Aalborg Portland ym. v. komissio (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, 68, 74 ja 75 kohta) ja tuomio 25.10.2011, Solvay v. komissio (C-110/10 P, EU:C:2011:687, 49 kohta).

41 Ks. tuomio 7.1.2004, Aalborg Portland ym. v. komissio (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, 125 ja 126 kohta).

42 Ks. 18.6.2008 annettu tuomio Hoechst v. komissio (T-410/03, EU:T:2008:211, 153 ja 154 kohta) vaatimuksesta, jonka mukaan asiakirjoista on laadittava versio tai tiivistelmä, joka ei sisällä luottamuksellisia tietoja.

43 Ks. tuomio 12.11.2014, Altman ym. (C-140/13, EU:C:2014:2362, 33 kohta).

86. Sijoituspalveluyritysten valvontaviranomaisille toimittamien tietojen laatu ja viranomaisten välinen tietojenvaihto riippuvat luottamuksesta välitettyjen tietojen luottamuksellisuutta kohtaan. Ilman salassapitovelvollisuuden tiukkaa suojelua vaarantuu siten myös tietojenvaihtoon perustuva sijoituspalveluyritysten valvontajärjestelmä ja viime kädessä tavoitteena oleva sijoittajien suojele unionin markkinoilla.

87. Lisäksi on niin, että valvontaviranomaisten keräämillä tiedoilla voi olla merkittävä taloudellinen arvo. Salassapitovelvollisuuden suojan heikentymisestä voisi seurata, että oikeutta tutustua asiakirjoihin käytetään väärin luottamuksellisten tietojen käyttämiseksi muihin tarkoituksiin.

88. Samanaikaisesti on huomattava, että direktiivin 54 artiklan mukainen ehdoton salassapitovelvollisuus voi johtaa siihen, että henkilö, jolle on osoitettu hänen kannaltaan kielteinen toimenpide, saa puolustautumista varten ainoastaan ne asiakirjat, jotka hänelle myöntää sama valvontaviranomainen, joka on toteuttanut riitautetun toimenpiteen. Valvontaviranomainen voisi näin rajoittaa toimenpiteidensä adressaattien oikeudenkäyntiin liittyvien puolustautumisoikeuksien laajuutta. Tilanne ei olisi yhtä arveluttava, jos valvontaviranomainen ja asianomaiselle kielteisen toimenpiteen toteuttanut viranomainen olisivat organisatorisesti erillisiä. Käsiteltävässä asiassa CSSF:llä on toimivalta valvoa sijoituspalveluyrityksiä, ja se toteuttaa vastaavia toimenpiteitä ja päättää tietojen antamisesta tutustuttavaksi.⁴⁴ Koska hallintomenettelyn tasolla viranomaisen puolueettomuuteen voi liittyä epäilyjä, on taattava sen päätöksen tehokas tuomioistuINVALVONTA.⁴⁵

89. Lisäksi on otettava huomioon, että toimivaltainen viranomainen rikkoo salassapitovelvollisuutta jo luovuttamalla edelleen päätöksensä perustelemiseen käytettyjä asianomaista vastaan puhuvia tietoja. Tätä taustaa vasten ei vaikuta hyväksyttävältä, että viranomainen voi evätä sellaisten mahdollisesti asianomaisen puolesta puhuvien tietojen edelleen luovuttamisen, joilla on yhteys päätökseen, viittaamalla yleisesti salassapitovelvollisuuteen.

90. Katson kuitenkin, että direktiivi 2004/39 mahdollistaa puolustautumisoikeuksien ja salassapitovelvollisuuden oikeasuhteisen tasapainottamisen käsiteltävän kaltaisissa tapauksissa. Puolustautumisoikeudet voitaisiin nimittäin taata käsiteltävässä asiassa muulla tavalla kuin siten, että päätöksen adressaatti tutustuu mahdollisesti hänen puolestaan puhuviin asiakirjoihin.

91. Direktiivin 54 artiklan 1 kohdassa tosin säädetään sen sanamuodon mukaan, ettei luottamuksellisia tietoja saa ilmaista ”toiselle henkilölle tai viranomaiselle”. Tämän voitaisiin ymmärtää tarkoittavan myös kansallista tuomioistuinta. Tätä ei kuitenkaan tue direktiivin 54 artiklan 3 kohta, jossa vahvistetaan, että toimivaltainen viranomainen voi käyttää luottamuksellisia tietoja tehtäviensä hoitoon nimenomaan liittyvän tuomioistuimenmenettelyn yhteydessä. Myös direktiivin 50 artiklan 2 kohdan 1 alakohta tukee tätä näkemystä, koska siinä annetaan oikeus siirtää asioita syytteeseen pantaviksi. Direktiivi ei siten ole esteenä sille, että viranomainen ilmaisee vastaavat asiakirjat nyt tarkasteltavan kaltaisissa tapauksissa toimivaltaiselle tuomioistuimelle. Toimivaltaisen kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on tällöin päättää, onko asiakirjoilla asianomaisen puolesta puhuva vaikutus ja miten ne voitaisiin sisällyttää menettelyyn kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

44 DV viittaa erheellisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 11.6.2009 antamaan tuomioon *Dubus S.A. v. Ranska* (ECLI:CE:ECHR:2009:0611JUD000524204), koska se perustuu virheelliseen oletukseen siitä, että CSSF on – kuten *Commission bancaire* mainitussa asiassa (tuomion 24 ja 55 kohta) – Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin.

45 Ks. tuomio 16.5.2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, 55 kohta) ja lisäksi perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan mukaisesta puolueettomuusedellytyksestä tuomio 14.6.2017, *Online Games ym.* (C-685/15, EU:C:2017:452, 60–64 kohta) ja perusoikeuskirjan 41 artiklan 1 kohdan osalta ratkaisuehdotukseni *Espanja v. neuvosto* (C-521/15, EU:C:2017:420, 98–115 kohta).

92. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tosin edellyttää lähtökohtaisesti, että nämä tiedot ilmaistaan myös toimenpiteen adressaatille, jotta tämä voi lausua niistä oikeudenkäynnissä. Tämän oikeuden rajoittaminen voi kuitenkin olla perusteltua, sikäli kuin kyse on ainoastaan tiedoista, jotka mahdollisesti voisivat puhua adressaatin puolesta ja joita ei muutoin voitaisi lainkaan ottaa huomioon oikeudenkäynnissä.

93. Näin voidaan yhtäältä taata direktiivillä 2004/39 tavoiteltava salassapitovelvollisuuden tiukka suoja. Toisaalta näin varmistetaan, että nyt tarkasteltavan kaltaisen toimenpiteen adressaatilla on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

2. Perusoikeuskirjan 48 artikla

94. Perusoikeuskirjan 48 artiklasta on todettava, että sillä suojataan ”syytettyyn” sovellettavaa syyttömyysolettamaa ja puolustautumisoikeuksia,⁴⁶ eli se on siis tarkoitettu aidosti rikosoikeudellisia menettelyjä varten.

95. Kyseisellä perusoikeudella ei siten ole merkitystä tässä asiassa. Rikosoikeudellisena menettelynä ei nimittäin voida pitää valvontamenettelyä, jossa tehtiin luonteeltaan ennalta ehkäisevä CSSF:n hallinto-oikeudellinen päätös, eikä myöskään tämän päätöksen valvontaa koskevaa hallintolainkäyttömenettelyä.

96. Vaikka rikosoikeudellinen menettely olisikin kyseessä, perusoikeuskirjan 48 artikla ei ole esteenä direktiivin 54 artiklassa muotoillulle salassapitovelvollisuudelle. Siinä tapauksessa ehdotukseni direktiivin 54 artiklan 1 ja 3 kohtaan sisältyvän ilmauksen ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” menettelyllisestä tulkinnasta mahdollistaa näet luottamuksellisten tietojen ilmaisemisen oikeusviranomaisille. Oikeusviranomaisten tehtävänä on sitten ilmaista kansallisen rikosprosessilainsäädännön mukaisesti syytetyille hänen oikeuksiensa turvaamiseksi tarvittavat tiedot.

3. Välipäätelmä

97. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että toimivaltainen valvontaviranomainen voi käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa evätä asianomaisen puolesta mahdollisesti puhuvien, luottamuksellisten tietojen ilmaisemisen toimenpiteen adressaatille direktiivin 54 artiklan 1 kohdan mukaiseen salassapitovelvollisuuteen vedoten, jos minkään direktiivin 54 artiklassa säädetyn poikkeuksen edellytykset eivät täyty ja toimenpiteen adressaatin puolustautumisoikeudet voidaan turvata muulla tavoin.

V. Ratkaisuehdotus

98. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Cour administrativen ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Direktiivin 2004/39/EY 54 artiklan 1 ja 3 kohtaan sisältyvä ilmaus ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvia tapauksia” ei käsitä tilanteita, joissa kansallinen valvontaviranomainen toteaa, ettei henkilö ole luottamuksen arvoinen eikä siten sopiva toimimaan sen valvoman yrityksen johtotehtävissä, ja määrää hänet eroamaan tällaisista tehtävistä.

⁴⁶ Ks. tuomio 17.12.2015, WebMindLicenses (C-419/14, EU:C:2015:832, 83 kohta).

- 2) Toimivaltainen valvontaviranomainen voi evätä asianomaisen puolesta mahdollisesti puhuvien, luottamuksellisten tietojen ilmaisemisen sellaisen päätöksen adressaatille, jossa todetaan, ettei kyseinen adressaatti ole enää luottamuksen arvoinen eikä siten sopiva toimimaan sen valvoman yrityksen johtotehtävissä, ja määrätään hänet eroamaan tällaisista tehtävistä, direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdan mukaiseen salassapitovelvollisuuteen vedoten, jos minkään direktiivin 54 artiklassa säädetyn poikkeuksen edellytykset eivät täyty ja toimenpiteen adressaatin puolustautumisoikeudet voidaan turvata muulla tavoin.