



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

13 септември 2018 година *

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Директива 2004/39/ЕО — Член 54, параграфи 1 и 3 — Обхват на задължението за професионална тайна на националните органи за финансов надзор — Решение, констатиращо загубата на професионална репутация — Случай, обхванат от наказателното право — Харта на основните права на Европейския съюз — Членове 47 и 48 — Право на защита — Достъп до преписката“

По дело C-358/16

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Cour administrative (Въззивен административен съд, Люксембург) с акт от 21 юни 2016 г., постъпил в Съда на 24 юни 2016 г., в рамките на производство по дело

UBS Europe SE, по-рано UBS (Luxembourg) SA,

Alain Hondequin и др.

в присъствието на:

DV,

EU,

Commission de surveillance du secteur financier (CSSF),

Ordre des avocats du barreau de Luxembourg,

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: J. L. da Cruz Vilaça (докладчик), председател на състава, A. Tizzano, заместник-председател на Съда, E. Levits, M. Berger и F. Biltgen, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: V. Giacobbo-Reygonnel, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 1 юни 2017 г.,

като има предвид становищата, представени:

– за UBS Europe SE, от M. Elvinger и L. Arpetti, адвокати,

* Език на производството: френски.

- за г-н Hondequin и др., от V. Hoffeld, P. Urbany и E. Fronczak, адвокати,
- за DV и EU, от J.-P. Noesen, адвокат,
- за Commission de surveillance du secteur financier (CSSF), от A. Rodesch и P. Sondhi, адвокати,
- за германското правителство, от T. Henze, J. Möller и D. Klebs, в качеството на представители,
- за естонското правителство, от N. Grünberg, в качеството на представител,
- за гръцкото правителство, от K. Georgiadis и Z. Chatzipavlou, в качеството на представители,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от P. Gentili, avvocato dello Stato,
- за полското правителство, от B. Majczyna, в качеството на представител,
- за Европейската комисия, от V. Di Bucci, J. Rius и I.V. Rogalski, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 26 юли 2017 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 54, параграфи 1 и 3 от Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно пазарите на финансови инструменти, за изменение на директиви 85/611/ЕИО и 93/6/ЕИО на Съвета и Директива 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 93/22/ЕИО на Съвета (ОВ L 145, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 6, том 8, стр. 247), във връзка с членове 41, 47 и 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на производства по жалби на трети засегнати лица, подадени от UBS Europe SE, по-рано UBS (Luxembourg) SA (наричано по-нататък „UBS“), както и от г-н Alain Hondequin и други жалбоподатели, срещу решение от 16 декември 2014 г. на Cour administrative (Въззивен административен съд, Люксембург), постановено в производството, образувано по въззивна жалба на г-н DV и г-н EU против решение от 5 юни 2014 г. на Tribunal administratif (Административен съд, Люксембург) по повод отказа на Commission de surveillance du secteur financier (Комисия за надзор на финансовия сектор, наричана по-нататък „CSSF“) да представи някои документи по спорове между г-н DV и CSSF, възникнали в резултат от решението за снемане на професионалната му репутация.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Съображения 2 и 63 от Директива 2004/39 гласят:

„(2) [...] следва да се осигури необходимата степен на хармонизация за гарантиране висока степен на защита на инвеститорите, както и за да могат инвестиционните посредници да предоставят услуги в цялата Общност, в рамките на единния пазар, под надзора на страната по произход. [...]

[...]

(63) [...] Поради нарастващата трансгранична дейност компетентните органи следва да си предоставят един на друг съответната информация за упражняването на техните функции, така че да се гарантира ефективното прилагане на настоящата директива, включително в ситуации, в които нарушенията или съмненията за нарушения могат да са от значение за органите на две или повече държави членки. По време на обмена на информация е необходима строга професионална поверителност на данните, за да се осигури безпрепятственото предаване на тази информация и защитата на конкретните права“.

4 В рамките на дял II от Директива 2004/39, „Разрешителни и оперативни условия за инвестиционните посредници“, член 8 от същата, озаглавен „Отнемане на разрешително“, предвижда в буква в), че компетентният орган може да отнеме разрешителното, издадено на инвестиционен посредник, когато този инвестиционен посредник не продължава да изпълнява условията, при които е било дадено разрешителното.

5 В рамките на същия дял II член 9 от тази директива, озаглавен „Лица, които фактически управляват стопанската дейност“, гласи:

„1. Държавите членки изискват от лицата, които действително управляват стопанската дейност на инвестиционен посредник, да имат достатъчно добра репутация и да са с достатъчен опит за осигуряване на стабилно и разумно управление на инвестиционния посредник.

[...]

3. Компетентният орган отказва разрешително, ако не е убеден, че лицата, които фактически ще управляват стопанската дейност на инвестиционния посредник, са с достатъчно добра репутация и с достатъчен опит, или ако са налице обективни и очевидни причини да се счита, че предложените промени в ръководството на предприятието представляват заплаха за неговото стабилно и разумно управление.

[...]“.

6 Член 17 от същата директива, озаглавен „Общо задължение по отношение на текущия надзор“, предвижда в параграф 1:

„Държавите членки осигуряват, че компетентните органи наблюдават дейността на инвестиционните посредници, за да оценяват изпълнението на оперативните условия, предвидени в настоящата директива. Държавите членки гарантират, че подходящите мерки са налице, за да направят възможно за компетентните органи да получават необходимата информация за оценка на изпълнението на тези задължения от инвестиционните посредници“.

- 7 Член 50 от Директива 2004/39, озаглавен „Правомощия на компетентните органи“, предвижда:
- „1. На компетентните органи се дават всички правомощия за осъществяването на надзор и разследвания, необходими за упражняването на функциите им.
- [...]
2. Правомощията, посочени в параграф 1, се упражняват в съответствие с националното право и най-малко включват правото на:
- а) достъп до документи от всякакъв вид и получаването на копие от тях;
- б) изискване на информация от всяко лице, а ако е необходимо — призоваване и разпитване на лице с цел получаване на информацията;
- [...]
- в) отнасяне на въпроси за наказателно преследване;
- [...]“.
- 8 Член 51 от тази директива, озаглавен „Административни санкции“, предвижда в параграф 1:
- „Без да се засягат процедурите за отнемането на разрешително или правото на държавите членки да налагат наказателни санкции, държавите членки гарантират, че могат да вземат в съответствие с националното си право подходящите административни мерки или да налагат административни санкции на отговорните лица, когато не са спазени разпоредбите, приети съгласно настоящата директива. Държавите членки гарантират, че тези мерки са ефективни, пропорционални и възпиращи“.
- 9 Член 52 от същата директива, озаглавен „Право на обжалване“, предвижда в параграф 1:
- „Държавите членки гарантират, че всяко решение, което е взето съгласно законовите, подзаконовите или административните разпоредби, приети съгласно настоящата директива, е надлежно мотивирано и може да бъде обжалвано пред съд. [...]“.
- 10 Съгласно член 54 от Директива 2004/39, озаглавен „Професионална тайна“:
- „1. Държавите членки осигуряват, че компетентните органи, всички лица, които работят или са работили за компетентните органи или органите, на които са делегирани задачи съгласно 48, параграф 2, както и одитори и експерти, действащи по указание на компетентните органи, са обвързани от задължението за професионална тайна. Никаква поверителна информация, която те [...] получават при изпълнението на задълженията си, не може да бъде разгласявана пред което и да е лице или орган, освен в обобщена или обща форма, такава, че отделните инвестиционни посредници, пазарните оператори, регулираните пазари или всяко друго лице да не могат да бъдат идентифицирани, без да се засягат случаите, обхванати от наказателното право или другите разпоредби на настоящата директива.
2. Когато инвестиционен посредник, пазарен оператор или регулиран пазар е обявен в несъстоятелност или е принудително прекратен, поверителната информация, която не засяга трети лица, може да бъде разгласявана в граждански или търговски съдебни производства, ако е необходима за провеждането на производствата.

3. Без да се засягат случаите, обхванати от наказателното право, компетентните органи, органи или физически или юридически лица, различни от компетентните органи, които получават поверителна информация съгласно настоящата директива, могат да я използват единствено при изпълнението на задълженията си и за упражняването на функциите си, а в случая на компетентните органи — съгласно обхвата на настоящата директива, или в случая на други органи, институции или физически или юридически лица — за целите, за които такава информация им е предоставена и/или в контекста на административни или съдебни производства, които са специфично свързани с упражняването на тези функции. Когато обаче компетентният орган или друг орган, институция или лице, което предава информацията, изрази съгласие, органът, който получава информацията, може да я използва за други цели.

4. Всяка поверителна информация, която се получава, обменя или предава съгласно настоящата директива, е предмет на разпоредбите за професионална тайна, установени в този член. Независимо от това този член не препятства компетентните органи да обменят или предават поверителна информация в съответствие с настоящата директива и с други директиви, приложими към инвестиционни посредници, кредитни институции, пенсионни фондове, [предприятия за колективно инвестиране в прехвърлими ценни книжа (ПКИПЦК)], застрахователни и презастрахователни посредници, застрахователни предприятия, регулирани пазари или пазарни оператори, или по друг начин — със съгласието на компетентния орган или друг орган, институция или физическо или юридическо лице, което е съобщило информацията.

5. Този член не препятства компетентните органи да обменят или предават поверителна информация, която е получена от компетентния орган на друга държава членка в съответствие с националното право“.

11 Член 56 от тази директива, озаглавен „Задължение за сътрудничество“, предвижда в параграф 1:

„Компетентните органи на различни държави членки си сътрудничат един с друг, когато това е необходимо за целите на изпълнението на задълженията съгласно настоящата директива, като използват правомощията си, независимо дали са изложени в настоящата директива или в националното право.

Компетентните органи предоставят помощ на компетентните органи на други държави членки. По-специално те обменят информация и си сътрудничат във всякакви дейности, свързани с разследване и надзор.

[...]“.

Люксембургското право

12 Член 19 от Закона от 5 април 1993 г. за финансовия сектор (Mémorial A 1993, стр. 462), озаглавен „Професионална репутация и опит“, предвижда в параграф 1:

„За да получат разрешително, физическите лица, а по отношение на юридическите лица — членовете на ръководните, управителните и надзорните органи, както и акционерите или съдружниците, посочени в предходния член, трябва да докажат професионална репутация. Репутацията се преценява на базата на съдебното минало и всякакви обстоятелства, годни да установят, че посочените лица се ползват с добра репутация и могат да гарантират, че дейността им е безупречна“.

- 13 Член 32 от Закона от 13 юли 2007 г. относно пазарите на финансови инструменти и транспонирането по-специално на Директива 2004/39 (Mémorial A 2007, стр. 2076), озаглавен „Професионална тайна на CSSF“, предвижда:

„(1) Всички лица, които упражняват или са упражнявали дейност от името на [CSSF], както и регистрираните одитори или експертите, действащи по указание на [CSSF], са задължени да пазят професионалната тайна съгласно член 16 от Закона от 23 декември 1998 г. с последващи изменения относно създаването на Комисията за надзор на финансовия сектор. Тайната изисква получаваната от тях в професионално качество поверителна информация да не бъде разгласявана пред никое лице или орган, освен в обобщена или обща форма, така че отделните пазарни оператори, регулирани пазари, [многостранни системи за търговия (МСТ)] или всяко друго засегнато лице или система да не могат да бъдат идентифицирани, без да се засягат случаите, обхванати от наказателното право или другите разпоредби от настоящия дял.

[...]

(3) Без да се засягат случаите, обхванати от наказателното право, [CSSF] може да използва получената на основание на настоящия дял поверителна информация само при изпълнение на поверените ѝ съгласно същия функции или в рамките на конкретно свързани с тези функции административни или съдебни производства.

[...]“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 14 От акта за преюдициално запитване се установява, че с решение от 4 януари 2010 г. CSSF разпорежда на г-н DV във възможно най-кратък срок да подаде оставка от всички заемани длъжности, тъй като вече не заслужава доверие и следователно не може да продължава да заема длъжност на управител или друга длъжност, за която се изисква одобрение, в поднадзорен субект. CSSF мотивира решението си, като по-специално посочва ролята му в учредяването и функционирането на дружество Luxalpha Sicav (наричано по-нататък „Luxalpha“).
- 15 На 26 февруари и 31 март 2010 г. г-н DV внася жалби в Tribunal administratif (Административен съд, Люксембург), с които иска изменение или евентуално отмяна на посоченото решение на CSSF.
- 16 На 11 ноември 2010 г. в рамките на посочените, понастоящем висящи, спорове г-н DV иска CSSF да представи писмо от 27 януари 2009 г., изпратено от UBS до нея в резултат на искане за представяне на информация, изпратено от CSSF на 31 декември 2008 г. във връзка със „случая Мадоф“. С решение от 13 декември 2010 г. CSSF отказва да изпълни искането. На 10 януари 2011 г. г-н DV внася жалба, с която иска изменение или евентуално отмяна на това решение на CSSF. На 15 декември 2011 г. Tribunal administratif (Административен съд) разпорежда на CSSF да представи въпросното писмо. С решение от 18 юли 2012 г. Tribunal administratif (Административен съд) обявява подадената от г-н DV жалба за частично основателна и в резултат от това отменя решението на CSSF от 13 декември 2010 г., с което е отказано представянето на писмото от 27 януари 2009 г., посочено по-горе, с изключение на някои данни.
- 17 На 26 февруари 2013 г., отново в рамките на главните спорове, г-н DV иска от CSSF представянето на редица документи, включително „писмото на CSSF от 31 декември 2008 г. до [UBS] и съответния въпросник“, както и „всички разследвания или действия, проведени от CSSF във връзка със случая Madoff в частта относно Luxalpha, и документите, които е получила в тази

връзка“. Според г-н DV тези документи осветляват ролята на UBS в създаването и установяването на Luxalpha, поради което били необходими, за да се разбере ролята на различните участващи в учредяването на това дружество лица.

- 18 С решение от 9 април 2013 г. CSSF отказва представянето на поисканите документи по-специално поради това че не се съдържат в административната преписка относно г-н DV, че попадат в обхвата на задължението за професионална тайна, с което е обвързана, че в нито един етап от административното производство по отношение на г-н DV тя не се е позовала на заявените документи и че искането на г-н DV не е достатъчно точно.
- 19 На 5 юни 2013 г. г-н DV подава жалба, по която главното искане е за отмяна, а искането при условията на евентуалност е за изменение на посоченото по-горе решение на CSSF. С жалба, внесена на 7 юни 2013 г. в Tribunal administratif (Административен съд), г-н EU е заявил, че доброволно желае да встъпи в производството, тъй като срещу него, подобно на г-н DV, е било водено административно производство, в което е санкциониран, по-специално заради ролята си в учредяването и дейността на Luxalpha. Г-н EU изяснява също, че е оспорил по съдебно-административен ред решение на CSSF, с което е констатирана загубата на професионалната му репутация, и че по това административно дело са му необходими различни документи, които CSSF отказала да му представи.
- 20 С решение от 5 юни 2014 г., след като уважава искането на г-н EU за доброволно встъпване в производството, Tribunal administratif (Административен съд) задължава CSSF да му представи писмото, изпратено на 31 декември 2008 г. до UBS в рамките на „случая Мадоф“, и отхвърля в останалата ѝ част подадената от г-н DV жалба за отмяна.
- 21 С жалба, внесена на 26 юни 2014 г., г-н DV и г-н EU обжалват това съдебно решение на Tribunal administratif (Административен съд) пред Cour administrative (Въззивен административен съд).
- 22 С решение от 16 декември 2014 г. Cour administrative (Въззивен административен съд) уважава частично въззивната жалба на г-н DV и на г-н EU и осъжда CSSF да представи в рамките на главните спорове всички разследвания или действия, извършени от CSSF в рамките на „случая Мадоф“, свързани по-конкретно с Luxalpha, и документите, които е получила в тази връзка.
- 23 В това решение Cour administrative (Въззивен административен съд) отбелязва по-специално, че в производство, водещо до административна санкция, особено когато се доближава до наказателно по естеството си производство от гледна точка на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), каквото е разглежданото по делото, по принцип никаква тайна не е противопоставима на лицето, което се защитава срещу обвинението или обжалва наложената му санкция. В този смисъл, въпреки че администрацията се е позовала на документ, който се отнася и до трето лице, тя може само в съвсем строго определени граници да противопостави на съответния административноправен субект професионалната тайна, защото в противен случай се нарушава правото му на защита. Cour administrative (Въззивен административен съд) подчертава също, че администрацията, която по принцип трябва да приложи по делото, което му се представя, цялата административна преписка, съдържаща всички свързани с обжалвания акт документи, следва да изложи мотивите, поради които поисканият от защитата документ е ирелевантен. В случая CSSF само се позовала на професионалната тайна, без подробно да изложи наложителните причини, които ѝ попречили да предостави на г-н DV всички документи, които на пръв поглед изглеждат полезни за защитата срещу наложената му санкция.

- 24 С жалби, внесени на 23 октомври 2015 г. и 3 март 2016 г. пред Cour administrative (Въззивен административен съд), съответно UBS, както и г-н Alain Hondequin и др., действащи в качеството на бивши членове на управителния съвет на Luxalpha, искат отмяна на посоченото съдебно решение като трети засегнати лица. UBS упреква Cour administrative (Въззивен административен съд) най-вече че не е взел предвид член 54 от Директива 2004/39.
- 25 В този контекст запитващата юрисдикция счита, че за нея възникват два типа въпроси, свързани с тълкуването на член 54 от Директива 2004/39. На първо място, тя иска да установи какво с оглед на член 41 от Хартата е приложното поле на изключението относно „случаите, обхванати от наказателното право“, съдържащо се в член 54, параграфи 1 и 3. На второ място, тя се пита как следва да съвмести изискванията и гаранциите, произтичащи от членове 47 и 48 от Хартата, както и от членове 6 и 13 от ЕКПЧ, със задължението за опазване на професионалната тайна, закрепено в член 54.
- 26 При това положение Cour administrative (Въззивен административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) В контекста по-специално на член 41 от Хартата, закрепващ принципа на добра администрация, обхваща ли изключението за „случаите, обхванати от наказателното право“, фигуриращо както в края на член 54, параграф 1 от Директива 2004/39, така и в началото на параграф 3 от същия член 54, случай, който съгласно националното законодателство представлява административна санкция, но разглеждан от гледна точка на ЕКПЧ спада към наказателното право, като обсъжданата в главното производство санкция, наложена от националния регулатор — национален надзорен орган, и състояща се в разпореждане на член на националната адвокатска колегия да престане да упражнява в поднадзорен субект на посочения регулатор функцията на управител или друга функция, за която се изисква одобрение, като същевременно му се нарежда възможно най-бързо да подаде оставка от всички присъщи му функции?
- 2) Тъй като посочената по-горе административна санкция, считана за такава на равнище национално право, спада към административното производство, доколко задължението за спазване на професионална тайна, на което национален надзорен орган може да се позове въз основа на разпоредбите на член 54 от горепосочената Директива 2004/39, е обусловено от изискванията за справедлив съдебен процес, включващ ефективни правни средства за защита като изведените от член 47 от Хартата, разглеждани спрямо изискванията, произтичащи успоредно от членове 6 и 13 от ЕКПЧ за справедлив съдебен процес и за ефективност на правните средства за защита, и спрямо гаранциите, предвидени в член 48 от Хартата, по-специално с оглед на пълния достъп на съответния административноправен субект до административната преписка на органа, наложил административна санкция, който в същото време е национален надзорен орган, с цел защитата на интересите и гражданските права на санкционирания административноправен субект?“.

По преюдициалните въпроси

- 27 С поставените въпроси, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 54, параграфи 1 и 3 от Директива 2004/39 във връзка с член 41 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че изключението от задължението за професионална тайна, предвидено в тази разпоредба и отнасящо се до „случаите, обхванати от наказателното право“, е приложимо, когато определените от държавите членки органи за изпълнение на предвидените от Директивата функции (наричани по-нататък „компетентните органи“) приемат мярка, включително санкция, която се урежда от националното административно право. Ако това не е така, тя иска да установи до каква степен посоченото задължение за професионална тайна се оказва така или иначе ограничено от изискванията на

правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив процес, както и от зачитането на правото на защита, закрепени в членове 47 и 48 от Хартата, тълкувани във връзка с членове 6 и 13 от ЕКПЧ.

- 28 На първо място, що се отнася до положенията, които има предвид изразът „случаите, обхванати от наказателното право“ по смисъла на член 54, параграфи 1 и 3 от Директива 2004/39 във връзка с член 41 от Хартата, следва да се отбележи, че от текста на последната спомената разпоредба се вижда ясно, че нейни адресати са не държавите членки, а единствено институциите, органите, службите и агенциите на Съюза (решения от 17 декември 2015 г., *WebMindLicenses*, C-419/14, EU:C:2015:832, т. 83 и от 9 март 2017 г., *Doux*, C-141/15, EU:C:2017:188, т. 60). От това следва, че член 41 от Хартата не е релевантен в главното производство.
- 29 Следва също да се отбележи, че нито член 54 от Директива 2004/39, нито която и да е друга нейна разпоредба съдържа определение на израза „случаите, обхванати от наказателното право“, използван в параграфи 1 и 3 от него.
- 30 Следователно в съответствие с трайната съдебна практика трябва да се вземат предвид контекстът, от който е част член 54 от Директива 2004/39, както и преследваните от тази директива цели (вж. в този смисъл решение от 22 април 2015 г., *Drukarnia Multipress*, C-357/13, EU:C:2015:253, т. 22 и цитираната съдебна практика).
- 31 Следва да се напомни, че от съображение 2 от цитираната директива е видно, че тя цели да се осигури необходимата степен на хармонизация, за да се гарантира висока степен на защита на инвеститорите и за да могат инвестиционните посредници да предоставят услуги в целия Съюз под надзора на държавата членка по произход (решение от 19 юни 2018 г., *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, т. 26).
- 32 Освен това от съображение 63, второ изречение от Директива 2004/39 следва, че поради нарастващата трансгранична дейност компетентните органи на различните държави членки трябва да си предоставят взаимно информацията, необходима за упражняването на техните функции, така че да се гарантира ефективното прилагане на тази директива (решение от 19 юни 2018 г., *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, т. 27).
- 33 Така съгласно член 17, параграф 1 от Директива 2004/39 държавите членки следят за това компетентните органи постоянно да наблюдават дейността на инвестиционните посредници, за да се гарантира изпълнението на задълженията на последните (решение от 19 юни 2018 г., *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, т. 28).
- 34 Член 50, параграфи 1 и 2 от същата директива предвижда, че на компетентните органи трябва да се предоставят всички правомощия за осъществяването на надзор и разследвания, необходими за упражняването на функциите им, включително правото да получат достъп до документи от всякакъв вид и да изискват информация от всяко лице (решение от 19 юни 2018 г., *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, т. 29).
- 35 Също така съгласно член 56, параграф 1 от Директива 2004/39 компетентните органи предоставят помощ на компетентните органи на други държави членки, и по-специално обменят информация и си сътрудничат във всякакви дейности, свързани с разследване и надзор (решение от 19 юни 2018 г., *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, т. 30).
- 36 Ефективното функциониране на системата за контрол върху дейността на инвестиционните посредници, основана на надзор в рамките на държавата членка и на обмена на информация между компетентните органи на няколко държави членки, както е представена накратко в

- предходните точки, изисква и наблюдаваните посредници, и компетентните органи да могат да разчитат на това, че предоставената поверителна информация по принцип ще бъде запазена в тайна (решение от 19 юни 2018 г., *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, т. 31).
- 37 Както следва по-специално от последното изречение на съображение 63 от Директива 2004/39, липсата на такова доверие може да застраши безпрепятственото предоставяне на поверителната информация, необходима за осъществяването на дейността по надзор (решение от 19 юни 2018 г., *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, т. 32).
- 38 Следователно член 54, параграф 1 от Директива 2004/39 предвижда задължението за професионална тайна като общо правило, за да бъдат защитени не само специфичните интереси на пряко засегнатите предприятия, но и общият интерес, свързан с нормалното функциониране на пазарите на финансови инструменти в Съюза (решение от 19 юни 2018 г., *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, т. 33).
- 39 В това отношение Съдът е подчертал, че член 54 от Директива 2004/39 установява общ принцип на забрана за разгласяване на поверителната информация, притежавана от компетентните органи, и изчерпателно изброява особените случаи, когато тази обща забрана по изключение не е пречка за предаването или използването на такава информация (решение от 19 юни 2018 г., *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, т. 38).
- 40 В случая трябва да се отбележи, че член 54, параграфи 1 и 3 от Директива 2004/39 предвижда, че задължението за професионална тайна, обвързващо компетентните органи, е приложимо, „без да се засягат случаите, обхванати от наказателното право“.
- 41 Тъй като става дума за изключение от общия принцип на забрана за разгласяване на поверителната информация, притежавана от компетентните органи, изразът „случаите, обхванати от наказателното право“, използван в член 54, параграфи 1 и 3 от Директива 2004/39, трябва да се тълкува стриктно (вж. в този смисъл решение от 22 април 2010 г., Комисия/Обединено кралство, C-346/08, EU:C:2010:213, т. 39 и цитираната съдебна практика).
- 42 В това отношение следва да се отбележи, че в съответствие с член 50, параграф 2, буква л) от Директива 2004/39 компетентните органи трябва да разполагат с правото на отнасяне на въпроси за наказателно преследване.
- 43 Освен това член 51, параграф 1 от тази директива предвижда, че без да се засягат процедурите за отнемането на разрешително или правото на държавите членки да налагат наказателни санкции, държавите членки гарантират, че в съответствие с националното си право могат съответно да вземат или налагат подходящите административни мерки или санкции по отношение на отговорните лица, когато не са спазени разпоредбите, приети съгласно тази директива.
- 44 С оглед на тази уредба следва да се приеме, както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 47 и 48 от своето заключение, че когато член 54, параграфи 1 и 3 от Директива 2004/39 предвижда, че задължението за професионална тайна може по изключение да не се прилага в „случаите, обхванати от наказателното право“, той има предвид предаването или използването на поверителна информация за целите съответно на провеждането на преследване или налагането на санкции в съответствие с националното наказателно право.
- 45 В допълнение това тълкуване се потвърждава от член 76, параграфи 1 и 3 от Директива 2014/65/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 година относно пазарите на финансови инструменти и за изменение на Директива 2002/92/ЕО и на Директива 2011/61/ЕС

(ОВ L 173, 2014 г., стр. 349), с която се преработва Директива 2004/39, като посоченият член вече уточнява, че задължението за професионална тайна е приложимо, „без да се засягат изискванията на националното наказателно [...] право“.

- 46 Следва още да се отбележи, че независимо от квалификацията им от гледна точка на националното право, на която се позовава запитващата юрисдикция, мерките, които компетентните органи трябва да вземат след констатация, че определено лице вече не отговаря на изискванията за добра репутация, предвидени в член 9 от Директива 2004/39, са част от „процедурите за отнемането на разрешително“, упоменати в член 51, параграф 1 от тази директива, без обаче да представляват санкции по смисъла на тази разпоредба или пък прилагането им да има връзка със случаите, обхванати от наказателното право по смисъла на член 54, параграфи 1 и 3 от същата.
- 47 От това следва да се приеме, че изключението от общия принцип на забрана за разгласяване на поверителната информация, притежавана от компетентните органи, свързано със „случаите, обхванати от наказателното право“, не се прилага за положение като разглежданото в главното производство.
- 48 Следва все пак да се провери, на второ място, до каква степен задължението за професионална тайна, предвидено в член 54, параграф 1 от Директива 2004/39, се оказва така или иначе ограничено от изискванията на правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив процес, както и от зачитането на правото на защита, закрепени в членове 47 и 48 от Хартата, тълкувани във връзка с членове 6 и 13 от ЕКПЧ.
- 49 Най-напред, тъй като запитващата юрисдикция посочва и членове 6 и 13 от ЕКПЧ, следва да се напомни, че макар признатите от ЕКПЧ основни права да са част от правото на Съюза като общи принципи, както потвърждава член 6, параграф 3 ДЕС, и макар член 52, параграф 3 от Хартата да предвижда, че съдържащите се в тази харта права, съответстващи на права, гарантирани от ЕКПЧ, имат същия смисъл и обхват като дадените им в посочената конвенция, докато Съюзът не се присъедини към тази конвенция, тя не представлява юридически акт, формално интегриран в неговия правен ред (решение от 20 март 2018 г., *Garlsson Real Estate и др.*, C-537/16, EU:C:2018:193, т. 24, както и цитираната съдебна практика).
- 50 От разясненията относно Хартата, които съгласно член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при тълкуването ѝ (решение от 15 февруари 2016 г., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 47), следва, че в правото на Съюза членове 47 и 48 от Хартата осигуряват защитата, предоставена с членове 6 и 13 от ЕКПЧ. При това положение следва да се вземат под внимание единствено посочените членове от Хартата.
- 51 Освен това следва да се напомни, че съгласно постоянната практика на Съда основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички уредени от правото на Съюза случаи и че приложимостта на това право включва приложимостта на основните права, гарантирани от Хартата (решение от 16 май 2017 г., *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, т. 49 и цитираната съдебна практика).
- 52 От изложените пред Съда обстоятелства е видно, че разглежданите в главното производство решения на CSSF се основават на национални разпоредби, имащи за цел прилагането на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата. От това следва, че разпоредбите на Хартата са приложими в това производство.

- 53 Освен това следва да се напомни, че съгласно един от общите принципи на тълкуване, актовете на Съюза трябва, доколкото е възможно, да се тълкуват по начин, който не поставя под съмнение тяхната валидност, и в съответствие с цялото първично право, и в частност с разпоредбите на Хартата (решение от 15 февруари 2016 г., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, т. 48).
- 54 В това отношение, що се отнася, първо, до правото на ефективни правни средства за защита, член 47, първа алинея от Хартата гласи, че всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в този член условия.
- 55 За да гарантира спазването на това основно право в Съюза, член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС въвежда задължение за държавите членки да установят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза (решение от 26 септември 2013 г., Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, т. 78).
- 56 Що се отнася по-специално до съществуването на право, гарантирано от правото на Съюза, по смисъла на член 47, първа алинея от Хартата, следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика защитата срещу произволна или непропорционална намеса на публичната власт в частната сфера на физически или юридически лица е общ принцип на правото на Съюза. Тази защита може да бъде изтъкната от административноправен субект срещу увреждащ го акт (вж. в този смисъл решение от 16 май 2017 г., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, т. 51 и 52).
- 57 Следва впрочем да се отбележи, че правото на ефективни правни средства за защита се потвърждава и в самата Директива 2004/39, която предвижда в член 52, параграф 1, първо изречение, че „[д]ържавите членки гарантират, че всяко решение, което е взето съгласно законовите, подзаконовите или административните разпоредби, приети съгласно настоящата директива, е надлежно мотивирано и може да бъде обжалвано пред съд“.
- 58 Следва също да се отбележи, че в главното производство разглежданите решения на CSSF са били предмет на обжалване пред съд за проверка на тяхната законосъобразност.
- 59 Второ, във връзка с правото на справедлив процес, гарантирано в член 47, втора алинея от Хартата, трябва да се отбележи, че зачитането на правото на защита е особен аспект на правото на справедлив процес (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 1 юни 2010 г., Gäfgen с/у Германия, SE:ECHR:2010:0601JUD002297805, § 169, както и решение от 6 ноември 2012 г., Otis и др., C-199/11, EU:C:2012:684, т. 48). Зачитането на правото на защита е закрепено и в член 48, параграф 2 от Хартата.
- 60 Съдът е подчертал, че правото на защита трябва да бъде зачитано във всяко производство, което се открива срещу определено лице и което може да завърши с увреждащ акт (вж. в този смисъл решения от 13 февруари 1979 г., Hoffmann-La Roche/Комисия, 85/76, EU:C:1979:36, т. 9, от 2 октомври 2003 г., ARBED/Комисия, C-176/99 P, EU:C:2003:524, т. 19 и от 26 септември 2013 г., Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, т. 83).
- 61 На свой ред правото на достъп до преписката по необходимост съпътства ефективното упражняване на правото на защита (вж. в този смисъл решения от 15 октомври 2002 г., Limburgse Vinyl Maatschappij и др./Комисия, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P—C-252/99 P и C-254/99 P, EU:C:2002:582, т. 316 и от 1 юли 2010 г., Knauf Gips/Комисия, C-407/08 P, EU:C:2010:389, т. 22).

- 62 Все пак от постоянната съдебна практика е видно, че основните права не са абсолютни и че спрямо тях могат да се налагат ограничения, при условие че те действително отговарят на преследваните от разглежданата мярка цели от общ интерес и че не представляват по отношение на следваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираните по този начин права (решения от 18 март 2010 г., *Alassini и др.*, C-317/08—C-320/08, EU:C:2010:146, т. 63 и от 26 септември 2013 г., *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, т. 84).
- 63 Подобни ограничения могат да имат за цел по-конкретно да закрилят изискванията за поверителност или за професионална тайна, които могат да бъдат накърнени от достъпа до определена информация и до определени документи (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2017 г., *Ispas*, C-298/16, EU:C:2017:843, т. 36).
- 64 В тази връзка, що се отнася по-конкретно до задължението за професионална тайна, обвързващо компетентните органи по силата на член 54, параграф 1 от Директива 2004/39, трябва да се напомни, както бе отбелязано в точка 38 от настоящото решение, че то има за цел да защитава не само специфичните интереси на пряко засегнатите предприятия, но и общия интерес, свързан с нормалното функциониране на пазарите на финансови инструменти в Съюза.
- 65 В това отношение Съдът е постановил, че залегналата в член 54, параграф 1 от Директива 2004/39 обща забрана за разгласяване на поверителна информация засяга притежаваната от компетентните органи информация, която, първо, не е публична и второ, чието разгласяване би могло да накърни или интересите на предоставилото я физическо или юридическо лице, или интересите на трето лице, или пък безпроблемното функциониране на системата за контрол върху дейността на инвестиционните посредници, създадена от законодателя на Съюза с приемането на Директива 2004/39 (решение от 19 юни 2018 г., *Vaumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, т. 35).
- 66 Освен това от трайно установената съдебна практика следва, че правото на достъп до преписката предполага конкретно, че лицето, посочено в увреждащия го акт, има възможност да проучи всички документи, съдържащи се в преписката по разследването, които могат да бъдат относими към неговата защита. Същите обхващат както уличаващите, така и оневиняващите доказателства, с изключение на търговските тайни относно други лица, вътрешните документи на постановилия акта орган и други поверителни сведения (вж. в този смисъл решения от 7 януари 2004 г., *Aalborg Portland и др./Комисия*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P и C-219/00 P, EU:C:2004:6, т. 68 и от 25 октомври 2011 г., *Solvay/Комисия*, C-110/10 P, EU:C:2011:687, т. 49).
- 67 Що се отнася до документите, които трябва да бъдат включени в преписката по разследването, следва да се отбележи, че от практиката на Съда следва също, че макар да не може единствено органът, който съобщава твърдените нарушения и взема решение за налагане на санкция, да определя сам полезните за защитата на засегнатото лице документи, той все пак може да изключва от административното производство документите, които нямат никаква връзка с фактическите и правните твърдения, съдържащи се в документа с твърдените нарушения, и които следователно са напълно ирелевантни за разследването (вж. в този смисъл решение от 7 януари 2004 г., *Aalborg Portland и др./Комисия*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P и C-219/00 P, EU:C:2004:6, т. 126 и цитираната съдебна практика).
- 68 От изложените съображения следва, че правото на разгласяване на релевантни за защитата документи не е неограничено и абсолютно. Обратно, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 90 от нейното заключение, защитата на поверителността на информацията, попадаща в обхвата на задължението за професионална тайна, обвързващо компетентните органи в съответствие с член 54, параграф 1 от Директива 2004/39, трябва да се гарантира и прилага, така че да се съгласува със зачитането на правото на защита.

- 69 В този смисъл в случай на конфликт между, от една страна, интереса на лице, посочено в увреждащ го акт, да разполага с необходимата информация, за да може да упражни изцяло правото си на защита, и от друга страна, интересите, свързани със запазването на поверителността на информацията, попадаща в обхвата на задължението за професионална тайна, компетентните органи или юрисдикции следва с оглед на обстоятелствата в конкретния случай да намерят равновесие между тези противоположни интереси (вж. в този смисъл решение от 14 февруари 2008 г., *Varec*, C-450/06, EU:C:2008:91, т. 51 и 52 и цитираната съдебна практика).
- 70 Следователно при обстоятелства като тези по главното производство, след като компетентният орган се позовава на задължението за професионална тайна, предвидено в член 54, параграф 1 от Директива 2004/39, за да откаже предоставянето на информация, с която разполага и която не се съдържа в преписката относно лице, посочено в увреждащ го акт, компетентната национална юрисдикция следва да провери дали тази информация има обективна връзка с нарушенията, които се твърди, че същото е извършило, и ако това е така, да съпостави интересите, посочени в предходната точка от настоящото решение, преди да вземе решение относно предоставянето на всяка поискана информация.
- 71 С оглед на изложените съображения в тяхната цялост на поставените въпроси следва да се отговори, че член 54 от Директива 2004/39 трябва да се тълкува в смисъл, че:
- изразът „случаите, обхванати от наказателното право“, съдържащ се в параграфи 1 и 3 от този член, не обхваща положение, при което компетентните органи приемат мярка като разглежданата в главното производство — изразяваща се в забрана на определено лице да изпълнява в поднадзорно предприятие длъжност на управител или друга длъжност, за която се изисква одобрение, придружена от разпореждане в най-кратък срок лицето да подаде оставка от всички заемани длъжности, тъй като то вече не отговаря на изискванията за професионална репутация, предвидени в член 9 от тази директива — която е част от мерките, които компетентните органи трябва да вземат при упражняването на правомощията, с които разполагат съгласно разпоредбите на дял II от посочената директива. Действително, когато посочената разпоредба предвижда, че задължението за професионална тайна може по изключение в такива случаи да не се прилага, тя има предвид предаването или използването на поверителна информация за целите съответно на провеждането на преследване или налагането на санкции в съответствие с националното наказателно право,
 - задължението за професионална тайна, предвидено в параграф 1 на този член, тълкуван във връзка с членове 47 и 48 от Хартата, трябва да се гарантира и прилага, така че да се съгласува със зачитането на правото на защита. В този смисъл, когато компетентният орган се позовава на това задължение, за да откаже предоставянето на информация, с която разполага и която не се съдържа в преписката относно лице, посочено в увреждащ го акт, компетентната национална юрисдикция следва да провери дали тази информация има обективна връзка с нарушенията, които се твърди, че засегнатото лице е извършило, и ако това е така, да съпостави интереса му да разполага с необходимата информация, за да може да упражни изцяло правото си на защита, с интересите, свързани със запазването на поверителността на информацията, попадаща в обхвата на задължението за професионална тайна, преди да вземе решение относно предоставянето на всяка поискана информация.

По съдебните разноси

72 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноси. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

Член 54 от Директива 2004/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 април 2004 година относно пазарите на финансови инструменти, за изменение на директиви 85/611/ЕИО и 93/6/ЕИО на Съвета и Директива 2000/12/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 93/22/ЕИО на Съвета, трябва да се тълкува в смисъл, че:

- изразът „случаите, обхванати от наказателното право“, съдържащ се в параграфи 1 и 3 от този член, не обхваща положение, при което определените от държавите членки органи за изпълнение на предвидените от тази директива функции приемат мярка като разглежданата в главното производство — изразяваща се в забрана на определено лице да изпълнява в поднадзорно предприятие длъжност на управител или друга длъжност, за която се изисква одобрение, придружена от разпореждане в най-кратък срок лицето да подаде оставка от всички заемани длъжности, тъй като то вече не отговаря на изискванията за професионална репутация, предвидени в член 9 от тази директива — която е част от мерките, които компетентните органи трябва да вземат при упражняването на правомощията, с които разполагат съгласно разпоредбите на дял II от същата директива. Действително, когато посочената разпоредба предвижда, че задължението за професионална тайна може по изключение в такива случаи да не се прилага, тя има предвид предаването или използването на поверителна информация за целите съответно на провеждането на преследване или налагането на санкции в съответствие с националното наказателно право,
- задължението за професионална тайна, предвидено в параграф 1 на този член, тълкуван във връзка с членове 47 и 48 от Хартата на основните права на Европейския съюз, трябва да се гарантира и прилага, така че да се съгласува със зачитането на правото на защита. В този смисъл, когато компетентният орган се позовава на това задължение, за да откаже предоставянето на информация, с която разполага и която не се съдържа в преписката относно лице, посочено в увреждащ го акт, компетентната национална юрисдикция следва да провери дали тази информация има обективна връзка с нарушенията, които се твърди, че засегнатото лице е извършило, и ако това е така, да съпостави интереса му да разполага с необходимата информация, за да може да упражни изцяло правото си на защита, с интересите, свързани със запазването на поверителността на информацията, попадаща в обхвата на задължението за професионална тайна, преди да вземе решение относно предоставянето на всяка поискана информация.

Подписи