Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NIILO JÄÄSKINEN
4 päivänä syyskuuta 2014[1]

Asia C-140/13

Annett Altmann,
Torsten Altmann,
Hans Abel,
Doris Anschütz,
Heinz Anschütz,
Simone Arnold,
Barbara Assheuer,
Ingeborg Aubele ja
Karl-Heinz Aubele
vastaan
Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Saksa))

Jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen — Direktiivi 2004/39/EY — 54 artiklan 1 ja 2 kohta — Salassapitovelvollisuus, joka sitoo rahoituspalvelujen tarjoajia valvovia viranomaisia — Petoksellisesti toiminut sijoituspalveluyritys, joka on konkurssissa tai selvitystilassa — Vaikutus salassapitovelvollisuuteen — Tietojen ilmaiseminen siviili- tai kauppaoikeudellisessa menettelyssä, jos se on tarpeen menettelyn toteuttamiseksi

I **Johdanto**

1. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee salassapitovelvollisuuteen liittyvien unionin oikeussääntöjen tulkintaa. Pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain vahinkoa kärsineet sijoittajat[2] ja Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (liittovaltion rahoituspalvelujen valvontavirasto, jäljempänä BaFin) ja joka koskee viimeksi mainitun 9.10.2012 tekemää päätöstä evätä lupa tutustua tiettyihin Phoenix Kapitaldienst GmbH Gesellschaft für die Durchführung und Vermittlung von Vermögensanlagen -nimistä yhtiötä (jäljempänä Phoenix) koskeviin asiakirjoihin ja tietoihin.

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — Pääasian kantajina ovat menettelyn tässä vaiheessa Annett Altmann, Torsten Altmann, Hans Abel, Doris Anschütz, Heinz Anschütz, Simone Arnold, Barbara Assheuer, Ingeborg Aubele ja Karl-Heinz Aubele (jäljempänä yhdessä Altmann ym.).

2. Unionin oikeuden osalta ennakkoratkaisupyynnössä on mainittu nimenomaisesti kolme direktiiviä eli direktiivit 2004/109/EY[3], 2006/48/EY[4] ja 2009/65/EY.[5] Unionin tuomioistuimen oikeudenkäynnin aikana täsmentyi kuitenkin, että ainoa säännös, josta tarvitaan unionin tuomioistuimen tulkintaa, on direktiivin 2004/39/EY[6] 54 artikla.

3. Rahoitusalan valvontaviranomaiset saavat näet eri direktiivien perusteella hoitamiensa tehtävien perusteella runsaasti tietoja valvomistaan laitoksista. Tässä tapauksessa tulee esiin kysymys siitä, voivatko sijoittajat saada luvan tutustua näihin tietoihin sen jälkeen, kun petoksellisesti toiminut sijoitusyritys on asetettu konkurssiin tai pakkoselvitystilaan. Lisäksi on täsmennettävä, missä olosuhteissa ”luottamuksellisia tietoja, jotka eivät koske kolmansia osapuolia, voidaan ilmaista siviili- tai kauppaoikeudellisessa menettelyssä, jos se on tarpeen menettelyn toteuttamiseksi”.

II **Asiaa koskeva lainsäädäntö**

A *Direktiivi 2004/39*

4. Direktiivin 2004/39 54 kohdan otsikkona on ”Salassapitovelvollisuus”, ja sen 1 ja 2 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 säännöksien 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.”

B *Saksan lainsäädäntö*

5. Asian kannalta merkitykselliset Saksan lainsäädännön säännökset ovat seuraavat:

— vapaasta tietojensaannista annetun lain (Informationsfreiheitsgesetz,[7] jäljempänä IFG) 1 ja 3 §, jotka koskevat perusteperiaatetta ja erityisten yleisten intressien suojelua

— luottolaitoslain (Kreditwesensgesetz,[8] jäljempänä KWG) 9 §, joka koskee salassapitovelvollisuutta, ja

3 — Säännellyillä markkinoilla kaupankäynnin kohteeksi otettavien arvopaperien liikkeeseenlaskijoita koskeviin tietoihin liittyvien avoimuusvaatimusten yhdenmukaistamisesta ja direktiivin 2001/34/EY muuttamisesta 15.12.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 390, s. 38).

4 — Luottolaitosten liiketoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 14.6.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 177, s. 1).

5 — Siirtokelpoisiin arvopapereihin kohdistuvaa yhteistä sijoitustoimintaa harjoittavia yrityksiä (yhteissijoitusyritykset) koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 13.7.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 302, s. 32).

6 — Rahoitusvälineiden markkinoista sekä neuvoston direktiivien 85/611/ETY ja 93/6/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 93/22/ETY kumoamisesta 21.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 145, 30.4.2004, s. 1).

7 — 5.9.2005 annettu laki (BGBl. 2005 I, s. 2722).

8 — Sellaisena kuin se on julkaistuna 9.9.1998 (BGBl. 1998 I, s. 2776).

— arvopaperikauppalain (Wertpapierhandelsgesetz,[9] jäljempänä WpHG) 8 §, joka koskee salassapitovelvollisuutta.

III **Pääasian kohteena oleva riita, ennakkoratkaisukysymykset ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa**

6. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Phoenix-yhtiötä koskeva maksukyvyttömyysmenettely aloitettiin Amtsgericht Frankfurt am Mainin (Frankfurt am Mainin paikallinen tuomioistuin, Saksa) 1.7.2005 tekemällä päätöksellä. Samalla yhtiö purettiin, ja se on ollut siitä lähtien likvidaatiomenettelyssä. Yhtiön liiketoimintamalli perustui sijoituspetokseen. Vahinkoa aiheutui noin 30 000 sijoittajalle, ja vahinkojen määrä on noin 600 miljoonaa euroa.

7. Kaksi tämän yhtiön entistä johtajaa todettiin rikosoikeudenkäynnissä Landgericht Frankfurt am Mainin (Frankfurt am Mainin alueellinen tuomioistuin) 11.7.2006 antamalla tuomiolla syyllisiksi luottamusaseman väärinkäyttöön ja sijoituspetoksiin ja tuomittiin seitsemän vuoden neljän kuukauden ja kahden vuoden kolmen kuukauden vapausrangaistuksiin.

8. Altmann ym. vetosivat 21.5.2012 BaFinissä IFG:n 1 §:ään[10] saadakseen tutustua Phoenixiin liittyviin asiakirjoihin, kuten tilintarkastuskertomuksiin, sopimuksiin, asiakirja-aineiston muistioihin, sisäisiin kannanottoihin, asiaa koskevaan kirjeenvaihtoon sekä sijoitusyhtiöiden korvausrahaston toimintakertomuksiin ja hallinnointia koskevaan kertomukseen. Pyyntö ei koskenut kolmansien osapuolten yrityssalaisuuksia eikä liikesalaisuuksia eikä myöskään salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja.

9. BaFin hyväksyi tietopyynnön suureksi osaksi 31.7.2012 tekemällään päätöksellä. Se epäsi kuitenkin kantajilta luvan saada tutustua Ernst & Youngin 31.3.2002 laatimaan erityistarkastusta koskeneeseen lausuntoon sekä Phoenixin tiintarkastuskertomuksiin (sekä tilivuosia 1998–2005 koskeviin kertomuksiin että muihin kertomuksiin), Phoenixia koskeviin sisäisiin kannanottoihin, kertomuksiin, kirjeenvaihtoon, asiakirjoihin, järjestelyihin, sopimuksiin, muistioihin ja kirjelmiin vuosilta 1992–2005 sekä kaikkiin sisäisiin kannanottoihin ja kirjeenvaihtoon, joka laadittiin tai tehtiin edellä mainitun Ernst & Youngin tarkastuskertomuksen julkistamisen jälkeen.

10. BaFin hylkäsi nämä pyynnöt sillä perusteella, että pyydetyn asiakirjoihin tutustumista koskevan luvan myöntäminen aiheuttaisi haittaa sen IFG:n 3 §:n 1 momentin d kohdassa tarkoitetuille valvonta- ja seurantatehtäville. BaFin katsoi lisäksi, että tutustumisluvan myöntäminen IFG:n 3 §:n 4 momentin nojalla olisi KWG:n 9 §:stä tai WpHG:n 8 §:stä ilmenevän salassapitovelvollisuuden vastaista.[11]

11. Altmann ym. tekivät 21.8.2012 oikaisuvaatimuksen kyseisestä epäämispäätöksestä. BaFin hylkäsi oikaisuvaatimuksen 9.10.2012 tekemällään päätöksellä. BaFin perusteli tätä alkuperäisessä päätöksessä mainittujen epäämisperusteiden lisäksi sillä, että lupa tutustua pyydettyihin tietoihin olisi ristiriidassa teollis- ja tekijänoikeuksien suojan, yritys- ja liikesalaisuuksien suojan sekä henkilötietojen suojan kanssa.

9 — Sellaisena kuin se on julkaistuna 9.9.1998 (BGBl. 1998 I, s. 2708).

10 — Tämän säännöksen mukaan jokainen voi vaatia liittovaltion viranomaisilta mahdollisuutta tutustua viranomaisen tietoihin IFG:ssä säädetyin edellytyksin.

11 — Näissä säännöksissä vahvistetaan salassapitovelvollisuudet, joita sovelletaan viranomaisiin ja henkilöihin, jotka harjoittavat luottolaitosten ja muiden rahoitusyhtiöiden valvontaa tai osallistuvat siihen, sekä salassapitoa koskevat poikkeukset.

12. Altmann ym. nostivat 12.11.2012 BaFinin päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytävässä Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainissa (Frankfurt am Mainin hallintotuomioistuin). Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on 11.12.2012 antamallaan tuomiolla määrännyt BaFinin myöntämään ainakin osittain luvan tutustua pyydettyihin tietoihin BaFinillä KWG:n 9 §:n nojalla olevasta erityisestä salassapitovelvollisuudesta huolimatta.

13. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on päättänyt asiassa, joka koskee myös tutustumista BaFinin hallussa oleviin Phoenixiä koskeviin tietoihin, 12.3.2008 antamallaan tuomiolla, että IFG:n 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeus saada tietoja oli olemassa myös silloin, jos KWG:n 9 §:ssä ja WpHG:n 8 §:ssä tarkoitetun suojan kohde ei enää edellytä salassapitoa. Se on siten todennut, että oikeutettua intressiä kyseisen yhtiön yritys- ja liikesalaisuuksien salassapitoon ei ollut, koska pyydetyt tiedot liittyvät rikosoikeudellisesti rangaistaviin tekoihin tai muihin painaviin oikeudenloukkauksiin.

14. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin korostaa, että nyt käsiteltävän kaltaisessa tapauksessa ei ole tarpeen suojella Phoenixin intressejä ja että on siis mahdollista poiketa poikkeuksellisesti KWG:n 9 §:n ja WpHG:n 8 §:n mukaisesta salassapitovelvollisuudesta.

15. Tässä tilanteessa Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on lykännyt asian käsittelyä ja esittänyt unionin tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisukysymystä:

”1) – – [12]

2) Voivatko [BaFinin] kaltaiset valvontaviranomaiset vedota sellaista henkilöä vastaan, joka on vaatinut [IFG:n] nojalla niiltä lupaa tutustua tietoihin, jotka koskevat tiettyä rahoituspalvelujen tarjoajaa, sitä muun muassa unionin oikeuden perusteella sitovaan salassapitovelvollisuuteen, sellaisena kuin se ilmenee [KWG:n] 9 §:stä ja [WpHG:n] 8 §:stä, myös silloin, kun rahoituspalveluja tarjonneen yhtiön liiketoiminta on sittemmin olennaisilta osin lopetettu maksukyvyttömyyden vuoksi, se on likvidaatiomenettelyssä, se on osallistunut laajaan sijoituspetokseen tietoisena tarkoituksenaan vahingoittaa sijoittajia ja tämän yhtiön vastuuhenkilöt on tuomittu lainvoimaisesti usean vuoden vapausrangaistukseen?”

16. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdan nojalla esittämä nopeutettua menettelyä koskeva pyyntö hylättiin 28.6.2013 annetulla määräyksellä.

17. BaFin, Saksan, Viron, Kreikan ja Portugalin hallitukset sekä Euroopan komissio toimittivat unionin tuomioistuimeen kirjalliset huomautuksensa.

18. Unionin tuomioistuin pyysi työjärjestyksen 101 artiklan mukaisesti selvennyksiä, minkä jälkeen ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ilmoitti unionin tuomioistuimelle 19.5.2014 toimittamallaan kirjeellä päätöksestään peruuttaa ensimmäinen kysymys ja toimitti lisätietoja muun muassa Phoenixin toiminnan luonteesta ja direktiivin 2004/39 merkityksestä asian kannalta.

19. Altmann ym., Phoenixin selvitysmies Frank Schmitt, Saksan ja Kreikan hallitukset sekä komissio olivat edustettuina 4.6.2014 pidetyssä istunnossa.

12 — Ensimmäisen kysymyksen, jonka ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin peruutti ennen istuntoa, sanamuoto oli seuraava: ”Onko Euroopan unionin oikeuden mukaista, että pakottava vaitiolovelvollisuus, joka sitoo rahoituspalveluyrityksiä valvovia kansallisia viranomaisia ja jonka perustana ovat unionin oikeuden sovellettavat säädökset (tässä: direktiivi 2004/109/EY, direktiivi 2006/48/EY ja direktiivi 2009/65/EY), jotka on vastaavasti saatettu osaksi kansallista oikeutta, kuten tässä tapauksessa Saksan liittotasavallassa [KWG:n] 9 §:llä ja [WpHG:n] 8 §:llä, voidaan murtaa soveltamalla ja tulkitsemalla kansallista prosessioikeuden säännöstä, kuten tässä tapauksessa VwGO:n (Verwaltungsgerichtsordnung) 99 §:ää?”

IV **Oikeudellinen arviointi**

A *Alustavia huomautuksia*

20. Muistutettakoon heti aluksi nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavien unionin oikeussääntöjen yksilöimisen osalta, että ennakkoratkaisupyynnössä on mainittu kolme direktiiviä eli direktiivit 2004/109, 2006/48 ja 2009/65. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on kuitenkin unionin tuomioistuimen oikeudenkäynnissä ja unionin tuomioistuimen saamien kirjallisten huomautusten ja esittämän kysymyksen perusteella vahvistanut, että direktiivin 2004/39 54 artikla on asian kannalta merkityksellinen, kun otetaan Phoenixin toiminnan luonne huomioon.

21. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen mukaan Phoenix näet harjoitti liiketoimintaansa 26.3.1998 lähtien KWG:n 64 e §:n 2 momentin nojalla annetun toimiluvan perusteella. Tämän säännöksen mukaan oli katsottava, että KWG:n 32 §:ssä säädetty toimilupa, jota Phoenix tarvitsi hoitamiaan hallinnointitehtäviä ja salkunhoitotehtäviä varten, oli annettu, kun laitos, joka harjoitti 1.1.1998 sääntöjenmukaisesti toimintaansa ilman BaFinin antamaa toimilupaa, ilmoitti viimeistään 1.4.1998 harjoittavansa toimiluvan edellyttävää toimintaa KWG:n nojalla ja aikovansa jatkaa sitä. Tässä tapauksessa kyseiset edellytykset täyttyivät. Tästä syystä BaFinin nimenomainen toimilupa ei ollut tarpeen.

22. Huomautettakoon tässä yhteydessä, että direktiiviä 2004/39 sovelletaan sijoituspalveluyrityksiin ja säänneltyihin markkinoihin.[13] Direktiiviä 2004/39 sovellettaessa ”sijoituspalveluyrityksellä” tarkoitetaan oikeushenkilöä, jonka tavanomaisena ammatti- tai liiketoimintana on yhden tai useamman sijoituspalvelun ammattimainen tarjoaminen kolmansille osapuolille ja/tai yhden tai useamman sijoitustoimen ammattimainen harjoittaminen.[14] ”Sijoituspalvelulla ja -toiminnalla” tarkoitetaan kyseisen direktiivin liitteessä I olevassa A osassa lueteltuja palveluja ja toimia, jotka liittyvät samassa liitteessä olevassa C osassa lueteltuihin välineisiin,[15] ja erityisesti niitä ovat yhtä tai useampaa rahoitusvälinettä koskevien toimeksiantojen vastaanottaminen ja välittäminen, kaupankäynti omaan lukuun, salkunhoito ja sijoitusneuvonta, joka koskee arvopapereita, rahamarkkinavälineitä ja muita johdannaissopimuksia, joiden kohde-etuutena on arvopaperi, valuutta, korko tai tuotto taikka toinen johdannaissopimus, rahoitusindeksi tai rahoitusmittari ja jotka voidaan toteuttaa kohde-etuus luovuttaen tai nettoarvon tilityksellä.

23. Kirjallisia huomautuksia esittäneet osapuolet sekä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin itse näyttävät olevan yhtä mieltä siitä, että direktiiviä 2004/39 sovelletaan Phoenixin toimintaan sijoituspalveluyrityksenä. Näin ollen tämä tarkastelu on kohdistettava tähän direktiiviin, vaikka sitä ei ole edes mainittu ennakkoratkaisupyynnössä.[16] Toista ennakkoratkaisukysymystä on siten tutkittava yksinomaan direktiivin 2004/39 54 artiklan perusteella.

24. Se, että tulkittava direktiivi on korvattu ennakkoratkaisupyynnön tiedoksi antamisen jälkeen uudella direktiivillä, ei aiheuta tässä tapauksessa ylivoimaista ongelmaa unionin tuomioistuimelle, koska se on saanut lisätietoja kirjallisissa huomautuksissa ja ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle esittämiinsä kysymyksiin saamissaan vastauksissa. Koska työjärjestyksen 101 artiklan 1 kohdan nojalla esitettyyn selvennyspyyntöön saatu vastaus on annettu tiedoksi osapuolille sen 2 kohdan nojalla, kaikilla jäsenvaltioilla on myös ollut mahdollisuus osallistua

13 — Direktiivin 2004/39 1 artiklan 1 kohta.

14 — Tämän direktiivin 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohta.

15 — Saman direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäinen alakohta.

16 — Ks. vastaavasti tuomio Fuß (C-243/09, EU:C:2010:609, 39 ja 40 kohta).

istuntoon ilmaistakseen näkemyksensä kaikista unionin tuomioistuimelle esitetyistä kirjelmistä tai jopa pyytää istunnon järjestämistä. Näin ollen ennakkoratkaisupyynnön tutkimisedellytysten täyttymistä ei ole syytä kyseenalaistaa Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklan ensimmäisen kohdan tehokasta vaikutusta koskevan edellytyksen perusteella.[17]

25. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on kuvannut Phoenixin liiketoimintamallia laajaksi petokseksi. Katson komission istunnossa esittämän näkemyksen mukaisesti, että tämä seikka ei ole omiaan vaikuttamaan direktiivin 2004/39 sovellettavuuteen tässä tapauksessa, koska Phoenix oli saanut toimiluvan sijoituspalveluyrityksenä ja BaFin valvoi sitä tällä perusteella.

26. Lopuksi on todettava tulkittavan säännöksen yksilöimisen osalta, että ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluvat tapaukset” mainitaan poikkeuksina kaksi kertaa direktiivin 2004/39 54 artiklassa, tarkemmin sanoen sen 1 ja 3 kohdassa.[18]

27. Nämä kaksi poikkeusta, joita sovelletaan mielestäni lähtökohtaisesti aina, toisin kuin kyseisen artiklan 2 kohdassa tarkoitettua poikkeusta, on 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. Ei ole mielestäni myöskään mahdotonta, että valvontaviranomaiset voivat rikoslainsäädännön alaan kuuluvissa tapauksissa myös ilmaista salassapitovelvollisuuden kattamia tietoja suurelle yleisölle esimerkiksi rauhoittaakseen markkinoita tilanteessa, jossa on liikkeellä huhuja, joiden mukaan viranomaisten valvoma yritys on sekaantunut rikolliseen toimintaan.

28. Hallintotuomioistuin on esittänyt tämän ennakkoratkaisupyynnön hallintomenettelyssä, joka koskee oikeutta saada tutustua sellaisen viranomaisen hallussa oleviin tietoihin ja asiakirjoihin, jota sitoo salassapitovelvollisuus. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee myös, että rikosoikeudenkäynnit saatettiin päätökseen ennen pääasian vireillepanoa. Tietoja ja asiakirjoja koskevan pyynnön tavoitteena ei siis ole niiden käyttäminen rikosoikeudenkäynnissä, ja vaikuttaa siltä, että rikosoikeuden piirissä ei ole enää ”tapausta Phoenix”.

29. Näin ollen direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitettuja ”rikoslainsäädännön piiriin kuuluviin tapauksiin” liittyviä poikkeuksia ei ilmeisesti sovelleta tässä tapauksessa. Koska tietojen vaihtamista ja luovuttamista toimivaltaisten viranomaisten välillä ja niiden käyttöä koskevia kyseisen artiklan muita kohtia ei voida soveltaa,[19] on keskityttävä tämän säännöksen 1 ja 2 kohdan tulkintaan.

B *Direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 ja 2 kohta*

1. Salassapitovelvollisuus ja tietojen ilmaisemista koskeva mahdollisuus

30. Direktiivin 2004/39 54 artikla koskee otsikkonsa mukaan salassapitovelvollisuutta. Sen 1 kohdassa vahvistetaan perusperiaate, ja lisätäsmennyksiä annetaan sen 2–5 kohdassa.

17 — Ks. vastaavasti tuomio Medipac - Kazantzidis (C-6/05, EU:C:2007:337, 31–36 kohta).

18 — ”Rikoslainsäädännön piiriin kuuluvat tapaukset” mainitaan poikkeuksina myös direktiivin 2006/48 44 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja direktiivin 2009/65 102 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa.

19 — Ks. direktiivin 2004/39 54 artiklan 3–5 kohta.

31. Direktiivin 2004/39 54 artiklassa vahvistetaan salassapitovelvollisuudet. Nämä velvollisuudet on esitetty pakottavina. Poikkeukset on sitä vastoin esitetty valinnaisessa muodossa.[20] Tässä artiklassa säädetään toisin sanoen tietyistä tapauksista, joissa tietojen ilmaiseminen sallitaan, mutta siinä ei täsmennetä, onko viranomaisilla oikeudellista velvollisuutta ilmaista salaisuuksia tai missä määrin ne ovat tuolloin velvollisia ilmaisemaan niitä.

32. Direktiivin 2004/39 54 artikla koskee näet ainoastaan tilanteita, joissa tietojen ilmaiseminen on sallittua unionin oikeuden nojalla. Tietojen ilmaisemista koskevan oikeudellisen velvollisuuden olemassaolo voi perustua vain unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden muihin oikeussääntöihin, kuten esimerkiksi IFG:n 3 §:ään tai prosessisäännökseen, jolla velvoitetaan valvontaviranomainen antamaan todistajanlausunto siviili- tai kauppaoikeudellisessa menettelyssä. Valvontaviranomaiselle kuuluva tietojen ilmaisemista koskeva velvollisuus voidaan kuitenkin todeta tai sitä voidaan soveltaa kansallisen lainsäädännön perusteella vain siltä osin kuin tämä sallitaan direktiivin 2004/39 54 artiklassa.

33. Tästä seuraa, että vastaus, jonka unionin tuomioistuin antaa, ei voi perustua tässä tapauksessa pyydettyjen tietojen ja asiakirjojen ilmaisemista puoltavien ja sitä vastaan puhuvien syiden vertailuun. Tämä vertailu kuuluu joko asianomaiselle viranomaiselle tai toimivaltaiselle kansalliselle tuomioistuimelle siltä osin kuin tietojen ilmaiseminen on mahdollista direktiivin 2004/39 54 artiklan 2 kohdan nojalla. Unionin tuomioistuimen on vain määriteltävä rajat, jotka direktiivin 2004/39 54 artiklassa asetetaan sille, että valvontaviranomainen ilmaisee tietoja, tai tarkemmin sanoen määritettävä ensin salassapitovelvollisuuden ulottuvuus tässä tapauksessa ja määriteltävä sen jälkeen rajat, joiden sisällä poikkeuksen tekeminen valvontaviranomaisen salassapitovelvollisuudesta on mahdollista. Lisättäköön, että on itsestään selvää, että kyseisen artiklan 2 kohtaa on poikkeuksena tulkittava suppeasti.

2. Salassapitovelvollisuuden kolme muotoa

34. Direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdan mukaan salassapitovelvollisuuden kohteena ovat *luottamukselliset* tiedot, jotka on saatu tässä direktiivissä tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen hoitaessa tehtäviään. Kyseisessä direktiivissä ei määritellä näitä tietoja yksityiskohtaisemmin eikä määritellä salassapitovelvollisuuden käsitettä sellaisiin käsitteisiin nähden kuin yrityssalaisuus, liikesalaisuus tai muut salassapitovelvollisuudet, jotka ovat olleet unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kohteena.[21]

35. Mielestäni direktiivin 2004/39 54 artiklassa tarkoitettuihin tietoihin, joita rahoitusvälineiden markkinoiden valvontaviranomaisilla on käytettävissään ja joita ”salassapitovelvollisuus” siten koskee, sovelletaan luottamuksellisuuden eri muotoja.

36. Ensinnäkin on tietoja, joita koskee niin sanottu ”pankkisalaisuus”, joka kattaa luottolaitoksen, sijoituspalveluyrityksen tai muun rahoitusyrityksen ja sen asiakkaiden ja sopimuskumppaneiden väliset suhteet.[22] Mielestäni direktiivin 2004/39 54 artiklan 2 kohdan maininnalla ”luottamuksellisia tietoja, jotka eivät koske kolmansia osapuolia”, tarkoitetaan tätä luottamuksellisten tietojen ryhmää.

20 — Ks. poikkeusten osalta 1 kohdan viimeiset rivit (”ei kuitenkaan koske rikoslainsäädännön tai tämän direktiivin muiden säännöksien piiriin kuuluvia tapauksia”); 2 kohta ja 3 kohdan alku ja loppu (”sanotun kuitenkaan rajoittamatta menettelyä rikoslainsäädännön piiriin kuuluvien tapausten osalta” ja ”tiedot antavan toimivaltaisen viranomaisen tai muun viranomaisen, elimen tai henkilön suostumuksella tiedot vastaanottava viranomainen saa kuitenkin käyttää niitä muihinkin tarkoituksiin”) sekä kyseisen 54 artiklan 4 ja 5 kohta.

21 — Ks. esim. tuomiot AKZO Chemie ja AKZO Chemie UK v. komissio (53/85, EU:C:1986:256, 26–28 kohta) ja Bank Austria Creditanstalt v. komissio (T-198/03, EU:T:2006:136, 70–74 kohta).

22 — Tuomiot der Weduwe (C-153/00, EU:C:2002:735, 15 kohta ja sitä seuraavat kohdat) sekä X ja Passenheim-van Schoot (C-155/08 ja C-157/08, EU:C:2009:368, 50 ja 58 kohta).

37. Toiseksi on tietoja, joita suojellaan valvottavien laitosten ”liikesalaisuuksina”. Nämä ovat kyseisen luottolaitoksen, sijoituspalveluyrityksen tai muun rahoitusyrityksen omia yritys- tai liikesalaisuuksia. On ilmeistä, että luottamus, jota toimivaltaisten viranomaisten on välttämättä nautittava valvottavien yhteisöjen keskuudessa, edellyttää sitä, että viranomaisia sitova salassapitovelvollisuus käsittää tällaiset salaisuudet. Jos näin ei olisi, luottamuksellisia tietoja, joita tarvitaan valvontaa varten, annettaisiin toimivaltaisille viranomaisille vain vastahakoisesti tai vastustellen.

38. Kolmanneksi on tietoja, jotka kuuluvat valvontaviranomaisten omaan niin kutsuttuun ”*valvontasalaisuuteen*”, joka velvoittaa rahoitusalan valvontaviranomaisia ja alalla työskenteleviä henkilöitä.[23] Tämä ryhmä käsittää muun muassa toimivaltaisten viranomaisten soveltamat valvontamenetelmät, tietojen antamisen ja siirtämisen eri toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä niiden ja valvottavien yhteisöjen välillä ja kaikki muut sellaiset tiedot valvottavien markkinoiden tilasta sekä niillä toteutettavista liiketoimista, jotka eivät ole julkisia.

39. Pääasian kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa valvontaviranomaisten on noudatettava näitä kolmea salassapitovelvollisuuden muotoa. Edellytykset, joiden täyttyessä niistä voidaan poiketa, ovat kuitenkin erilaisia.[24]

40. Ensinnäkään direktiivin 2004/39 54 artiklan 2 kohdassa säädetyssä poikkeuksessa ei sallita kolmansiin osapuoliin liittyvien salaisuuksien ilmaisemista. Huomautettakoon lisäksi, että pääasiassa esitetty pyyntö ei näytä koskevan tämäntyyppisiä tietoja.

41. Korostan toiseksi toimivaltaisten viranomaisten valvontasalaisuuden osalta, että BaFin hylkäsi Altmann ym:n pyynnöt ensisijaisesti sillä perusteella, että jos pyydetty oikeus tutustua asiakirjoihin myönnettäisiin, se vaikuttaisi kielteisesti sen tarkastus- ja valvontatehtäviin.

42. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että toinen ennakkoratkaisukysymys ei koske varsinaisesti valvontasalaisuuksia vaan ainoastaan sitä, sovelletaanko toimivaltaisen valvontaviranomaisen salassapitovelvollisuutta sellaisen sijoituspalveluyrityksen yritys- ja liikesalaisuuksiin, joka on asetettu konkurssiin tai pakkoselvitystilaan ja jonka toiminta koostui rikosoikeudellisesti rangaistavista teoista ja muista vakavista lain rikkomisista. Tutkin siis seuraavassa viimeksi mainitun tapauksen.

3. Konkurssiin tai pakkoselvitystilaan asetetun petoksellisesti toimineen yhtiön liikesalaisuuksien suoja

43. On selvää, että intressi yritys- tai liikesalaisuuksien suojeluun voi pienentyä yleisesti, kun kyseinen yritys lopettaa toimintansa. Tämä suojaa koskeva intressi pysyy kuitenkin ennallaan sellaisten salaisuuksien osalta, joilla on kaupallista arvoa ja joiden taloudellinen arvo voidaan osana sen omaisuutta realisoida likvidaation yhteydessä.

44. Phoenixin likvidaatiomenettelystä vastaava selvitysmies korosti istunnossa, että tämä yhtiö omistaa likvidaatiosta huolimatta edelleen omaisuuteensa kuuluneet tavarat ja oikeudet maksukyvyttömyysmenettelyn jälkeenkin. Pakkoselvitystilassa olevalla petoksellisesti toimineella yhtiöllä voi olla suojan arvoisia yritys- tai liikesalaisuuksia, kuten liiketoimintamahdollisuuksia koskevia laskelmia, tietokoneohjelmia tai markkinoinnin organisointia koskevia tietoja.

23 — Ks. luottolaitosten toimilupa- ja valvonta-asioissa toimivaltaisten viranomaisten virkamiesten salassapitovelvollisuudesta tuomio Hillenius (110/84, EU:C:1985:495, 27 ja 32 kohta).

24 — Valvontaviranomaisten hallussa oleviin tietoihin voi sisältyä myös henkilötietoja. Niiden käsittelyä ja luovutusta koskevat muut erityissäädökset, kuten yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24.10.1995 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY (EYVL L 281, s. 31).

45. Katson myös, että konkurssissa tai pakkoselvitystilassa olevalla sijoituspalveluyhtiöllä voi olla yrityssalaisuuksiin, myös liikesalaisuuksiin, kuuluvia tietoja, joiden luottamuksellisuutta toimivaltaisen valvontaviranomaisen piirissä suojataan direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdassa säädetyllä salassapitovelvollisuudella. Salassapitovelvollisuus on kuitenkin tämän ajanjakson aikana vähemmän vahva kuin valvottavien yritysten normaalin toiminnan harjoittamisen aikana. Jo tämän 54 artiklan rakenne näet osoittaa, että salassapitovelvollisuus on voimassa heikennetyssä muodossa näihin yhtiöihin nähden, koska kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetty poikkeus olisi päinvastaisessa tapauksessa hyödytön.

46. Tätä päätelmää ei heikennä se, että kyseinen yhtiö on toiminut petoksellisesti. Tämä näkökohta voidaan ottaa huomioon sovellettaessa direktiivin 2004/39 54 artiklan 2 kohdassa säädettyä poikkeusta sen päätöksen osalta, ilmaistaanko tietoja vai ei, mutta se ei sinänsä poista saman artiklan 1 kohdassa säädetyn salassapitovelvollisuuden sovellettavuutta. Kun kyseessä on konkurssissa tai pakkoselvitystilassa oleva sijoituspalveluyhtiö, tämä salassapitovelvollisuus suojelee todellisuudessa velallisena olevan yhtiön sellaisten velkojien ja sijoittajien kollektiivisia taloudellisia intressejä, joita pidetään tilanteen mukaan kyseisen yrityksen johdon tai osakkaiden tekemien rikosten uhreina.

47. Näiden seikkojen perusteella ehdotan, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastattaisiin myöntävästi siten, että BaFinin kaltainen valvontaviranomainen voi vedota sellaista henkilöä vastaan, joka on pyytänyt siltä lupaa saada tutustua sijoituspalveluyrityksen tietoihin, direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdassa säädettyyn salassapitovelvollisuuteen pääasiaan liittyvien kaltaisissa olosuhteissa. Jotta ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle kyettäisiin antamaan hyödyllinen vastaus, on vielä tarpeen, että unionin tuomioistuin selventää kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen tulkintaa.

4. Direktiivin 2004/39 54 artiklan 2 kohdan käsite ”siviili- tai kauppaoikeudellisessa menettelyssä”

48. Erityisesti direktiivin 2004/39 54 artiklan 2 kohdassa säädetty poikkeus on hyvin rajattu poikkeus, jonka sanamuoto on seuraava:

”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.” [25]

49. Siten kyseisen 2 kohdan sovellettavuus edellyttää ensinnäkin, että kyseinen yhteisö, tässä tapauksessa sijoituspalveluyritys, on asetettu konkurssiin tai pakkoselvitystilaan. Tällaisessa tapauksessa direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdassa säädetty rajoitus, joka estää luottamuksellisten tietojen ilmaisemisen, voidaan sivuuttaa kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen nojalla. Kuten olen jo korostanut, kolmansia osapuolia koskevia tietoja ei voida ilmaista viimeksi mainitun säännöksen perusteella. Lisäksi tiedot on ilmaistava ”siviili- tai kauppaoikeudellisessa menettelyssä”, ja ilmaistavien tietojen on oltava ”tarpeen menettelyn toteuttamiseksi”.

25 — Kursivointi tässä. On huomautettava, että rakenteeltaan ja sisällöltään vastaavia poikkeuksia on direktiivin 2006/48 44 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa ja direktiivin 2009/65 102 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa. Direktiivin 2004/109 25 artiklan 1 kohta perustuu sitä vastoin erilaiseen lähestymistapaan, koska siinä ei mainita ”siviili- tai kauppaoikeudellisia menettelyjä” koskevaa rajoitusta ja jätetään jäsenvaltioille oikeus säätää mahdollisista poikkeuksista seuraavasti: ”Salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa ilmaista toiselle henkilölle eikä viranomaiselle, ellei jäsenvaltion laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä toisin säädetä.”

50. On tärkeää huomata, että tämän poikkeuksen sovellettavuus edellyttää, että sijoituspalveluyritys, markkinatoimija tai säännelty markkina on asetettu konkurssiin tai pakkoselvitystilaan. Tätä poikkeusta sovelletaan toisin sanoen ainoastaan silloin, jos asiat ovat menneet huonosti ja kyseinen yhteisö on lopettanut normaalin toimintansa. Tämä seikka on hyväksyttävä peruste sille, että salassapitovelvollisuudesta, joka sitoo toimivaltaista valvontaviranomaista, voidaan luopua, jotta voidaan ottaa huomioon muita hyväksyttäviä intressejä ja erityisesti intressejä, jotka liittyvät siviili- ja kauppaoikeudellisten menettelyjen moitteettomaan kulkuun.

51. Luottamuksellisten tietojen ilmaisemista koskeva pyyntö on esitettävä siviili- ja kauppaoikeudellisten menettelyjen yhteydessä.[26] Tämä edellytys herättää kaksi tulkintakysymystä, jotka liittyvät läheisesti toisiinsa ja joita osapuolet ovat käsitelleet laajasti. Ensimmäinen kysymys koskee siviili- tai kauppaoikeudellisen menettelyn ja direktiivin 2004/39 54 artiklan 1 kohdassa säädetyn salassapitovelvollisuuden kattamien luottamuksellisten tietojen ilmaisemisen välistä yhteyttä. Toinen kysymys koskee kansallisen prosessioikeuden käsitteiden ja siviili- tai kauppaoikeudellisia menettelyjä koskevan edellytyksen välistä suhdetta.

52. Huomautettakoon ensin mainitun seikan osalta, että unionin lainsäätäjä on sallinut tietojen ilmaisemisen siviili- tai kauppaoikeudellise*ssa* menettely*ssä* eikä tällaisia menettelyjä *varten*. Tämän seurauksena poikkeuksen sanamuoto, jota on tulkittava suppeasti, merkitsee sitä, että direktiivin 2004/39 54 artiklan 2 kohdan soveltaminen edellyttää aina *vireillä olevaa* siviili- tai kauppaoikeudellista menettelyä.

53. Edellytys, joka koskee vireillä olevaa siviili- tai kauppaoikeudellista menettelyä, täyttyy luonnollisesti itse konkurssi- tai selvitysmenettelyn yhteydessä. Asianomaisen säännöksen sanamuoto osoittaa mielestäni kuitenkin, että lainsäätäjä ei ole halunnut rajoittaa tapauksia, joissa luottamuksellisten tietojen ilmaiseminen on mahdollista, näihin menettelyihin, vaan on päinvastoin pyrkinyt sisällyttämään siihen muita menettelyjä, jotka liittyvät kyseiseen pääasian oikeudenkäyntiin.[27]

54. Siten direktiivin 2004/39 54 artiklan 2 kohdassa säädettyä poikkeusta voidaan soveltaa myös konkurssissa tai pakkoselvitystilassa olevan yhtiön ja kolmannen osapuolen välisissä siviili- tai kauppaoikeudellisissa menettelyissä, jotka koskevat yhtiön velkojen perimistä, sen tavaroiden palauttamista tai sen sopimussuhteeseen perustuvaa tai sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta. Rahoitusmarkkinoita koskevan unionin lainsäädännön tavoitteet edellyttävät hyvinkin sitä, että valvontaviranomaiset selventävät osaltaan mahdollisimman pitkälle konkurssissa olevan sijoituspalveluyrityksen taloudellisia ja oikeudellisia suhteita tarvittavalla tavalla. Tuomiosta Paul ym. ilmenee kuitenkin, että tämä on mahdollista vain valvontaviranomaisten omiin velvoitteisiin kuuluvaan yleisen intressin ja erityisesti rahoitusjärjestelmän vakauden suojelemiseen perustuvissa rajoissa.[28]

55. Unionin oikeudessa ei mielestäni poissuljeta tällaisia menettelyjä myöskään muiden osapuolten välillä, kuten esimerkiksi yhtäältä asianomaisen yhtiön yksittäisten sijoittajien tai velkojien ja toisaalta sen johdon, osakkaiden tai työntekijöiden välillä, joko konkurssissa tai selvitystilassa olevan yhtiön intressin (action pro socio) tai niiden oman intressin vuoksi siltä osin kuin tällaiset kanteet voidaan tutkia kansallisen oikeuden nojalla.

26 — Saksan kielellä ”*in* zivil- oder handelsrechtlichen Verfahren weitergegeben werden”; englannin kielellä ”may be divulged *in* civil or commercial proceedings”; suomen kielellä ”siviili- tai kauppaoikeudellise*ssa* menettely*ssä*” (kursivointi tässä).

27 — Tämä päätelmä perustuu monikkomuodon käyttöön ja siihen, että siinä ei viitata yksinomaan konkurssia tai selvitystilaa koskevaan varsinaiseen menettelyyn. Jos lainsäätäjä olisi halunnut rajoittaa tietojen ilmaisemista koskevaa mahdollisuutta siten, että se koskee vain viimeksi mainittuja menettelyjä, se olisi valinnut ilmaisun, jossa viitataan nimenomaisesti konkurssi- tai selvitystilamenettelyyn.

28 — Ks. vastaavasti tuomio Paul ym. (C-222/02, EU:C:2004:606, 40, 44 ja 47 kohta).

56. Pyyntö, jonka tarkoituksena olisi saada lupa tutustua toimivaltaisen valvontaviranomaisen hallussa oleviin luottamuksellisiin tietoihin sen tutkimiseksi, voisivatko tietyt näistä tiedoista olla hyödyllisiä myöhempää erillistä kannetta varten, ei kuitenkaan kuulu tämän poikkeuksen soveltamisalaan, koska tämä kanne ei kuulu vireillä olevaan siviili- tai kauppaoikeudelliseen menettelyyn.

57. Katson jälkimmäisen näkökohdan osalta komission tavoin, että direktiivin 2004/39 54 artiklan 2 kohdassa ei määritellä sellaisenaan sitä, minkätyyppinen kansallisen tuomioistuimen pitäisi olla, vaan tarkoitetaan pikemminkin sellaisten menettelyjen luonnetta, joissa tietoja voidaan ilmaista. Ei siis ole poissuljettua, että siviili- tai kauppaoikeudellinen menettely voidaan poikkeuksellisesti käydä kansallisen oikeuden nojalla hallintotuomioistuimessa. Siviili- ja kauppaoikeudellisen menettelyn käsite ei siis ole sidoksissa yhteistyötä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa koskevan unionin oikeuden säädöksissä tarkoitettuihin menettelyihin.

58. Hallintotuomioistuimessa vireillä oleva erillinen hallinto-oikeudellinen riita-asia, joka koskee oikeutta tutustua valvontaviranomaisten hallussa oleviin asiakirjoihin ja tietoihin ja jonka tavoitteena ei ole varmistaa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä vireillä olevan siviili- tai kauppaoikeudellisen menettelyn asianosaiselle vaan panna täytäntöön avoimuusperiaate oikeutta tutustua hallinnollisiin asiakirjoihin ja tiedonsaannin vapautta koskevassa asiayhteydessä, ei kuitenkaan kuulu millään tavoin direktiivin 2004/39 54 artiklan 2 kohdan siviili- tai kauppaoikeudellisen menettelyn käsitteen piiriin.

59. Muistutan lopuksi, että ilmaistavien tietojen on oltava tarpeen kyseisen siviili- tai kauppaoikeudellisen menettelyn toteuttamiseksi. Tietojen ilmaisemista on siten rajoitettava. On ensisijaisesti asianomaisen valvontaviranomaisen itsensä tehtävänä arvioida, onko tietojen ilmaiseminen tarpeen vai ei. Siviili- tai kauppaoikeudellista asiaa käsittelevä tuomioistuin voi kuitenkin kansallisessa oikeudessa säädetyissä rajoissa katsoa tarpeelliseksi selvittää, mikä on vireillä olevan menettelyn kannalta tarpeen ja mikä ei. Siltä osin kuin viranomainen ja kyseinen siviili- tai kauppaoikeudellista asiaa käsittelevä tuomioistuin ovat eri mieltä, toimivallan jakoa yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten välillä koskevien kansallisten säännösten perusteella voidaan määrittää, onko siviili- tai kauppaoikeudellinen tuomioistuin toimivaltainen tekemään tätä kysymystä koskevan sitovan päätöksen sillä perusteella, että se on todistelua koskevien prosessisääntöjen soveltamista koskeva kysymys, vai onko kysymys annettava toimivaltaisen hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi.

60. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen antamien tietojen mukaan pääasiassa olisi kyseessä erillinen hallintomenettely, joka käydään direktiivin 2004/39 54 artiklan 2 kohdan mukaisen sääntelyn ulkopuolella. Mikäli näin on, minkä selvittäminen on kansallisen tuomioistuimen asiana, kyseisen kohdan mukaista poikkeusta ei sovelleta.

V **Ratkaisuehdotus**

61. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Toimivaltainen valvontaviranomainen voi vedota salassapitovelvollisuuteen, joka velvoittaa sitä unionin oikeuden ja erityisesti rahoitusvälineiden markkinoista sekä neuvoston direktiivien 85/611/ETY ja 93/6/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/12/EY muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 93/22/ETY kumoamisesta 21.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/39/EY 54 artiklan 1 kohdassa säädetyn salassapitovelvollisuuden nojalla, sellaista henkilöä vastaan, joka on pyytänyt siltä lupaa saada tutustua tietyn, nyttemmin maksukyvyttömyyden vuoksi puretun pakkoselvitystilassa olevan sijoituspalveluyrityksen tietoihin, vaikka kyseisen yhtiön pääasiallinen liiketoimintamalli perustui laajaan petokseen, jossa tietoisena tarkoituksena oli sijoittajien pettäminen, ja vaikka useat kyseisen yhtiön vastuuhenkilöt on tuomittu lainvoimaisella tuomiolla usean vuoden vapausrangaistuksiin.

Joka tapauksessa silloin, kun sijoituspalveluyritys on asetettu konkurssiin tai pakkoselvitystilaan, luottamuksellisia tietoja, jotka eivät koske kolmansia osapuolia, voidaan ilmaista direktiivin 2004/39 54 artiklan 2 kohdan nojalla vain siviili- tai kauppaoikeudellisissa menettelyissä ja sillä edellytyksellä, että se on tarpeen menettelyn toteuttamiseksi. Näitä luottamuksellisia tietoja ei voida ilmaista käytettäväksi sellaisen myöhemmän erillisen kanteen yhteydessä, joka ei kuulu vireillä olevaan siviili- tai kauppaoikeudelliseen menettelyyn.