

Predmet C-185/23

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

22. ožujka 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

28. veljače 2023.

Žalitelj:

BONUL s.r.o.

Druga stranka u žalbenom postupku:

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie
rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu

Predmet glavnog postupka

Sudski nadzor odluke odbora nacionalnog parlamenta kojom se potvrđuje odluka nacionalnog sigurnosnog tijela o povlačenju žaliteljeva ovlaštenja za pristup klasificiranim podacima

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 51. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima **tumačiti** na način da **država članica provodi pravo Unije** u situaciji u kojoj sud te države članice ocjenjuje zakonitost odluke posebnog odbora parlamenta te države koji je kao drugostupanjsko tijelo potvrdio upravnu odluku nacionalnog sigurnosnog tijela na temelju koje je pravnoj osobi poništeno (povučeno)

– najprije uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe za pristup klasificiranim podacima u skladu s nacionalnim pravom,

a istodobno i isključivo zbog poništavanja tog uvjerenja i

– uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe koje je izdano toj pravnoj osobi u svrhu pristupa klasificiranim podacima sa stupnjem tajnosti „SECRET UE/EU SECRET” u smislu članka 11. Odluke Vijeća od 23. rujna 2013. o sigurnosnim propisima za zaštitu klasificiranih podataka EU-a (2013/488/EU) i Priloga V. toj odluci u verziji koja je na snazi?

2. U slučaju **potvrdnog odgovora na prvo pitanje,**

treba li članak 47. stavke 1. i 2. Povelje tumačiti na način **da mu se protive nacionalni pravni propisi i praksa** prema kojima

(a) se u odluci nacionalnog sigurnosnog tijela o poništavanju (povlačenju) navedenih uvjerenja ne navode klasificirani podaci na temelju kojih je to tijelo zaključilo da su ispunjeni uvjeti za njihovo poništavanje (povlačenje), a navodi se samo upućivanje na odgovarajući dokument u spisima tog tijela koji sadržava te klasificirane podatke,

(b) zainteresirana pravna osoba nema pristup spisima nacionalnog sigurnosnog tijela i pojedinačnim dokumentima koji sadržavaju klasificirane podatke na temelju kojih je to tijelo zaključilo o opravdanosti poništavanja (povlačenja) navedenih uvjerenja,

- (c) pristup tim spisima i dokumentima može dobiti odvjetnik zainteresirane pravne osobe, ali isključivo uz pristanak voditelja nacionalnog sigurnosnog tijela, eventualno uz suglasnost drugog tijela koje je podnijelo te dokumente nacionalnog sigurnosnog tijela, ali čak i nakon što dobije takav pristup dužan je poštovati povjerljivost sadržaja spisa i tih dokumenata,
- (d) pristup tim spisima i dokumentima u cijelosti ima samo sud koji ocjenjuje zakonitost odluke opisane u prvom pitanju?

3. U slučaju **potvrdnog odgovora na drugo pitanje,**

treba li članak 47. stavke 1. i 2. Povelje **tumačiti** na način da se njime izravno **omogućuje (eventualno nalaže)** sudu koji ocjenjuje zakonitost odluke opisane u prvom pitanju da ne primjenjuje pravne propise i praksu opisanu u drugom pitanju i dodijeli zainteresiranoj pravnoj osobi ili njezinu odvjetniku pristup spisima nacionalnog sigurnosnog tijela, eventualno dokumentima koji sadržavaju klasificirane podatke, ako taj sud to smatra potrebnim kako bi osigurao pravo na djelotvoran pravni lijek i kontradiktorni postupak?

4. U slučaju **potvrdnog odgovora na treće pitanje,**

treba li članak 51. stavke 1. i 2. Povelje **tumačiti** na način da se ovlast suda za dodjelu pristupa spisima, eventualno dokumentima u smislu trećeg pitanja odnosi

- samo na dijelove spisa ili dokumenata koji sadržavaju podatke ključne za ocjenu gospodarske sigurnosti u smislu članka 11. Odluke Vijeća 2013/488/EU i Priloga V. toj odluci

ili

- i na one dijelove spisa ili dokumenata koji sadržavaju podatke ključne isključivo za ocjenu gospodarske sigurnosti u smislu nacionalnog prava, odnosno u opsegu većem od zahtjeva predviđenih Odlukom Vijeća 2013/488/EU?

Navedene odredbe prava Unije

Članak 240. stavak 3., članci 267. do 276., članak 288. stavak 4., članak 291. stavak 1. i članak 346. točka (a) UFEU-a

Članci 47., 51. i 52. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)

Uvodna izjava 3., članci 1. i 11., članak 15. stavak 3., članak 16. stavak 3. Odluke Vijeća od 23. rujna 2013. o sigurnosnim propisima za zaštitu klasificiranih podataka EU-a (2013/488/EU) (SL 2013., L 274, str. 1.) i Prilog V. toj odluci

Navedene odredbe nacionalnog prava

Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Zákon br. 215/2004 o zaštiti klasificiranih podataka te o izmjenama i dopunama određenih zakona), kako je izmijenjen (u daljnjem tekstu: Zákon br. 214/2004)

U skladu s člankom 2. točkom (a), „**klasificirani podatak**” znači podatak ili materijal koji je označio autor klasificiranih podataka i koji u interesu Slovačke Republike treba zaštititi od otkrivanja, nepravilnog korištenja, oštećivanja, neovlaštene reprodukcije, uništavanja, gubitka ili krađe.

U skladu s člankom 2. točkom (e), „**autor klasificiranih podataka**” fizička je ili pravna osoba ovlaštena za odlučivanje o tome da podatak ili materijal predstavlja klasificirani podatak. U skladu s člankom 2. točkom (f), „**ovlaštena osoba**” znači pravna ili fizička osoba kojoj se dopušta uvid u klasificirane podatke ili koja je po zakonu ovlaštena za uvid u klasificirane podatke.

U skladu s člankom 10. stavkom 1. točkom (h), **dobivanje ovlaštenja za uvid u klasificirane podatke zahtijeva valjani certifikat** koji izdaje Národný bezpečnostný úrad Slovenskej republiky (Nacionalni ured za sigurnost Slovačke Republike, u daljnjem tekstu: Nacionalni ured za sigurnost).

U skladu s člankom 26. stavkom 2., Nacionalni ured za sigurnost, na temelju sigurnosne provjere koju je proveo, donosi odluku da osoba na koju se odnosi zahtjev ne ispunjava uvjete za dobivanje ovlaštenja u skladu s člankom 10. stavkom 1. U skladu s člankom 26. stavkom 3., u takvoj odluci mora biti navedena odredba na temelju koje je Nacionalni ured za sigurnost odlučio da određena osoba ne može imati uvid u klasificirane podatke, okolnosti koje su osnova za tu odluku i svrha kojom se ured vodio prilikom ocjenjivanja dokaza, kao i uputa o mogućnosti podnošenja žalbe.

U skladu s člankom 6. stavkom 8., „**gospodarska sigurnost**” znači skup mjera koje poduzima pravna ili fizička osoba u svrhu zaštite klasificiranih podataka koji su joj proslijeđeni ili čiji je ona autor. U skladu s člankom 8. stavkom 1., **obveza osiguravanja zaštite klasificiranih podataka u slučaju pravne osobe na njezinu je statutarnom tijelu** (u daljnjem tekstu: upravitelj).

U skladu s člankom 34. stavkom 1. točkom (f), ovlaštena osoba s posebnim statusom u pogledu obavljanja dužnosti jest sudac.

U skladu s člankom 35. stavkom 3., odvjetnik je druga ovlaštena osoba koja u postupku pred državnim tijelom, uz suglasnost voditelja tijela koji je nadležan u pogledu određenih klasificiranih podataka, ima jednokratno uvid u klasificirane podatke u opsegu nužnom za taj postupak, nakon potpisivanja izjave o povjerljivosti. U skladu s člankom 35. stavkom 4., državno tijelo koje vodi postupak bez odgode pisanim putem obavještava Nacionalni ured za sigurnost i autora klasificiranih podataka o odvjetniku i njegovu opsegu uvida u klasificirane

podatke sa stupnjem tajnosti Prísne tajné (vrlo tajno), Tajné (tajno) ili Dôverné (povjerljivo).

U skladu s člankom 38. točkom (a), odvjetnik je, kao ovlaštena osoba, dužan poštovati povjerljivost podataka i materijala koji sadržavaju klasificirane podatke.

U skladu s člankom 43., ako postoji opravdana pretpostavka da će državno tijelo zatražiti od poduzetnika da izradi klasificirane podatke ili mu poslati klasificirane podatke, poduzetnik je dužan zatražiti od Nacionalnog ureda za sigurnost da izda **uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe**. U skladu s člankom 45. stavkom 1., Nacionalni ured za sigurnost sigurnosnom provjerom utvrđuje ispunjava li poduzetnik uvjete gospodarske sigurnosti, osobito je li poduzetnik **pouzdan sa sigurnosnog stajališta**¹ u smislu članka 46. točke (c).

U skladu s člankom 50. stavcima 1. i 3., ako se sigurnosnom provjerom utvrdi da poduzetnik ispunjava uvjete iz članka 46., Nacionalni ured za sigurnost izdaje mu **uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe** na razdoblje od najviše pet godina. U skladu s člankom 50. stavkom 4., poduzetnik ima pravo na uvid u klasificirane podatke do stupnja tajnosti za koji mu je izdano uvjerenje o sigurnosnoj provjeri za pravne osobe.

U skladu s člankom 50. stavkom 5., ako Nacionalni ured za sigurnost utvrdi da **poduzetnik više nije pouzdan sa sigurnosnog stajališta** u smislu članka 46. točke (c) ili je ozbiljno ili u više navrata povrijedio svoje obveze u pogledu zaštite klasificiranih podataka, poništava valjanost **uvjerenja o sigurnosnoj provjeri pravne osobe**. U skladu s člankom 52. stavkom 1. točkom (c), uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe prestaje važiti nakon obavijesti Nacionalnog ureda za sigurnost u skladu s člankom 50. stavkom 5.

U skladu s člankom 60. stavkom 7., Nacionalni ured za sigurnost provodi sigurnosnu provjeru fizičke osobe koja treba dobiti uvid u klasificirane podatke u vezi s izvršavanjem zadaća na temelju međunarodnog ugovora kojim je obvezana Slovačka Republika i izdaje joj **uvjerenje o sigurnosnoj provjeri osobe**.

U skladu s člankom 30. stavkom 1., osobe kojima su upućene navedene odluke Nacionalnog ureda za sigurnost mogu protiv tih odluka podnijeti **žalbu** u pisanom obliku u roku od 15 dana od dana dostave odluke. Žalba ima suspenzivan učinak i,

¹ Poduzetnikom koji je pouzdan sa sigurnosnog stajališta, u skladu s člankom 49. stavkom 1., ne smatra se poduzetnik kod kojeg je utvrđen sigurnosni rizik. U skladu s člankom 49. stavkom 2., sigurnosnim rizikom smatra se: (a) postupanje protiv interesa Slovačke Republike u području obrane države, sigurnosti države, međunarodnih odnosa, gospodarskih interesa države, funkcioniranja državnog tijela ili postupanje protiv interesa koje se Slovačka Republika obvezala štiti; (b) inozemne, poslovne ili imovinske veze koje bi mogle štetiti interesima Slovačke Republike u području vanjske politike ili sigurnosti; (c) postojanje gospodarskih, imovinskih ili financijskih veza s osobama iz miljea organiziranog kriminala; (d) koruptivno ponašanje poduzetnika; (e) osobna nestabilnost na vodećim položajima ili u tijelima poduzetnika; ili (f) poništavanje valjanosti certifikata poduzetnikova upravitelja.

u skladu s člankom 30. stavkom 2., Nacionalni ured za sigurnost može sam prihvatiti žalbu.

Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (Ustavni zakon br. 254/2006 o osnivanju i aktivnostima Odbora nacionalnog parlamenta Slovačke Republike za nadzor odluka Nacionalnog ureda za sigurnost), kako je izmijenjen

U skladu s člancima 2. i 3., **Odbor** nacionalnog parlamenta Slovačke Republike (u daljnjem tekstu: Odbor), koji se sastoji od 11 zastupnika, provodi nadzor odluka koje je Nacionalni ured za sigurnost donio na temelju Zakona br. 215/2004. U skladu s člankom 4. stavkom 2., ako je žalba opravdana, Odbor poništava pobijanu odluku i vraća predmet Nacionalnom uredu za sigurnost kako bi donio novu odluku; u suprotnom odbija žalbu. Odluka Odbora sadržava izreku, obrazloženje i uputu o pravnom lijeku.

U skladu s člankom 5., odluka Odbora podliježe nadzoru Najvyššeg správnog súda Slovenskej republiky (Vrhovni upravni sud Slovačke Republike).

Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok (Zakon br. 162/2015 o Zakoniku o upravnom postupku), kako je izmijenjen (u daljnjem tekstu: Zakonik o upravnom postupku)

U skladu s člankom 81. stavcima 1. i 3., sudionici u postupku i njihovi zastupnici imaju pravo na uvid u sudske spise koji sadržavaju klasificirane podatke i priloge tim spisima, kao i na izradu izvadaka i preslika isključivo u skladu s odredbama o zaštiti klasificiranih podataka.

U skladu s člankom 82. stavcima 1. i 2., tijelo javne uprave prilikom dostave upravnih spisa uvijek navodi dijelove spisa koji sadržavaju klasificirane podatke. Predsjednik odjela isključuje te dijelove iz mogućnosti uvida u spise. Međutim, iz mogućnosti uvida u spise ne mogu se isključiti oni dijelovi upravnih spisa na temelju kojih upravni sud vodi dokazni postupak, kao ni oni u koje sudionik u postupku ima pravo na uvid u postupku pred upravnim tijelom.

U skladu s člankom 119., upravni sud može izvoditi dokaze nužne za nadzor zakonitosti pobijane odluke.

U skladu s člankom 120. točkom (a), upravni sud ne obvezuje činjenično stanje koje je utvrdilo upravno tijelo i može samostalno izvoditi dokaze, ako smatra da je to potrebno za donošenje odluke u predmetu.

Vyhláška Národný bezpečnostný úrad č. 134/2016 Z. z. o personálnej bezpečnosti (Odluka Nacionalnog ureda za sigurnost br. 134/2016 o sigurnosnom odobrenju, u daljnjem tekstu: Odluka br. 134/2016)

U skladu s člankom 5. stavkom 1. točkama (d) i (g) u vezi sa stavkom 6., **uvjerenje o sigurnosnoj provjeri** fizičke osobe i poduzetnikovo **uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe** uključuju najvišu razinu stupnja tajnosti klasificiranih podataka Europske unije kojima imatelj može pristupiti te navođenje odredbi prava Unije na temelju kojih se fizičkoj osobi omogućuje pristup klasificiranim podacima, kao i datum početka i završetka valjanosti uvjerenja.

U skladu s člankom 5. stavkom 4. točkom (a) u vezi sa stavkom 6., prethodno navedena uvjerenja načelno se izdaju **najdulje na razdoblje valjanosti certifikata**.

Sažeti prikaz činjenica i tijeka glavnog postupka

- 1 Žalitelj je slovačko društvo s ograničenom odgovornošću kojem je Nacionalni ured za sigurnost 6. rujna 2018. izdao **uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe** koje uključuje uvid u klasificirane podatke sa stupnjem tajnosti *Prísne tajné* (vrlo tajno), prosljeđivanje klasificiranih podataka sa stupnjem tajnosti *Tajné* (tajno) u fizičkom i elektroničkom obliku i stvaranje klasificiranih podataka sa stupnjem tajnosti *Tajné* (tajno). Nacionalni ured za sigurnost 15. studenoga 2018. izdao je žalitelju uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe za stupanj tajnosti SECRET UE/EU SECRET.
- 2 Nacionalni ured za sigurnost zatim je dobio različite javne podatke o (i.) tome da se žalitelja ili članove njegove uprave provjeravalo za različita kaznena djela, (ii.) tome da je žalitelj sklopio ugovore sa subjektima osumnjičenima za kažnjive radnje i platio im neuobičajene novčane iznose te (iii.) tome da je žalitelj bio osumnjičen za vezu s drugim subjektom s kojim je sudjelovao u gospodarskim natjecanjima, a da nisu otkrili da su pod zajedničkom kontrolom. Nacionalni odbor za sigurnost dobio je daljnje podatke poduzimanjem vlastitih radnji ili od drugih državnih tijela. Ti su podaci sadržani u dokumentima koje su sam Nacionalni ured za sigurnost ili druga državna tijela, kao njihovi autori, označili kao klasificirane dokaze iz dokumenata. Nacionalni ured za sigurnost omogućio je žalitelju da iznese stajalište u pogledu nekih podataka, ali ne i u pogledu pojedinačnih klasificiranih dokaza iz dokumenata i podataka koje oni sadržavaju. Žalitelj se izjasnio samo u pogledu podataka koje mu je proslijedio Nacionalni ured za sigurnost.
- 3 Nacionalni ured za sigurnost 25. kolovoza 2020. donio je odluku u kojoj je utvrdio da se žalitelja ne može smatrati subjektom koji je pouzdan sa sigurnosnog stajališta jer je utvrđeno da kod njega postoje sigurnosni rizici, odnosno (i.) poslovna povezanost koja bi mogla štetiti interesima Slovačke Republike u području sigurnosti² i [(ii.)] postupanja protivna interesima Slovačke Republike u području gospodarskih interesa države³. Nacionalni ured za sigurnost na temelju

² U skladu s člankom 49. stavkom 1. i stavkom 2. točkom (b) Zakona br. 215/2004.

³ U skladu s člankom 49. stavkom 1. i stavkom 2. točkom (a) Zakona br. 215/2004.

toga je poništio uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe od 6. rujna 2018., a slijedom toga⁴ i uvjerenje od 15. studenoga 2018.

- 4 U obrazloženju odluke Nacionalni ured za sigurnost naveo je javne i druge podatke koje je opisao kao „*podatke navedene na određenim stranicama, u određenim stavcima ili određenim priložima dokazu iz klasificiranog dokumenta određenog broja od određenog datuma*” a da pritom nije naveo više detalja.
- 5 Žalitelj je protiv odluke Nacionalnog ureda za sigurnost podnio žalbu Odboru u kojoj je naveo da nije imao mogućnost uvida u spise Nacionalnog ureda za sigurnost i upoznavanja sa sadržajem dokaza iz klasificiranih dokumenata. Žalitelj je također osporavao činjenice i pravne ocjene koje je Nacionalni ured za sigurnost donio na temelju klasificiranih podataka. Odbor je odlukom od 4. studenoga 2020. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) odbio žalbu.
- 6 Žalitelj je protiv te odluke Odbora podnio upravnu žalbu koju razmatra Najvyšší správny súd (Vrhovni upravni sud, Slovačka Republika). Nacionalni ured za sigurnost podnio je tom sudu kompletne spise koji sadržavaju i dokaze iz klasificiranih dokumenata.
- 7 Odlukom od 4. listopada 2022. predsjednik odjela nacionalnog suda isključio je klasificirane dijelove spisa iz mogućnosti uvida u spise na temelju članka 82. stavka 1. Zakonika o upravnom postupku. Istog je dana žaliteljev odvjetnik podnio zahtjev za uvid u te spise. Predsjednik odjela 5. listopada 2022. odbio je taj zahtjev na temelju članka 82. stavka 1. Zakonika o upravnom postupku, ali je istodobno zatražio od Nacionalnog ureda za sigurnost da odobri uvid u spise.
- 8 Dopisom od 25. studenoga 2022. Nacionalni ured za sigurnost odgovorio je sudu koji je uputio zahtjev da to može odobriti samo u pogledu dva dokaza iz klasificiranih dokumenata, ali da ne daje suglasnost u pogledu preostalih dokaza. Nacionalni ured za sigurnost opravdao je to time da dokazi iz klasificiranih dokumenata sadržavaju podatke čije bi otkrivanje moglo dovesti do otkrivanja izvora informacija i ugroziti djelotvornost aktivnosti Nacionalnog ureda za sigurnost i drugih državnih tijela u odnosu na žalitelja. Dopisom od 16. siječnja 2023. žaliteljev odvjetnik ponovno je zatražio od nacionalnog suda uvid u dokaze iz klasificiranih dokumenata i pozvao se na članak 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačen u skladu s presudom Suda Europske unije od 22. rujna 2022., GM (C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708).

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 9 Žalitelj prije svega navodi da nije imao uvid u spise Nacionalnog ureda za sigurnost i nije se mogao upoznati sa sadržajem dokaza iz klasificiranih dokumenata. Žaliteljev odvjetnik mogao je podnijeti zahtjev za davanje

⁴ U skladu s člankom 50. stavkom 5. Zakona br. 215/2004.

suglasnosti za njihovo stavljanje na raspolaganje tek nakon dostave odluke Nacionalnog ureda za sigurnost. Međutim, direktor Nacionalnog ureda za sigurnost odbio je zahtjev za stavljanje na raspolaganje dokumenata i to je obrazložio, prema žaliteljevu mišljenju, vrlo općenito. Žalitelj osporava i zaključke u pogledu činjenica i prava koje je Nacionalni ured za sigurnost donio na temelju klasificiranih podataka. U upravnoj žalbi žalitelj navodi da se njegova postupovna prava na upoznavanje sa sadržajem spisa ne mogu apsolutno ograničavati uz samo općenito obrazloženje da je riječ o klasificiranim podacima. Žalitelj smatra da sa stajališta osiguravanja prava na obranu nije dovoljno to da se s klasificiranim podacima može upoznati samo sud. Kad je riječ o meritumu predmeta, žalitelj osporava da u njegovu slučaju postoje sigurnosni rizici koji opravdavaju ukidanje uvjerenjâ o sigurnosnoj provjeri pravne osobe.

- 10 Žalitelj se izričito poziva na Povelju i ističe da je povrijeđeno njegovo pravo na djelotvoran pravni lijek i pravično suđenje u skladu s člankom 47. Povelje jer iz zahtjeva za pokretanje prethodnog postupka ne proizlazi da žalitelj izričito tvrdi da odgovarajuće nacionalne propise treba smatrati provedbom prava Unije.
- 11 Druga stranka u žalbenom postupku ne slaže se sa žaliteljevim prigovorima. Ističe da sud može izvršiti nadzor pobijane odluke i da sud ima uvid u sve dokumente, uključujući dokaze iz klasificiranih dokumenata.

Sažetak obrazloženja zahtjeva

Prvo pitanje

- 12 Sud koji je uputio zahtjev jedino je sudsko tijelo nadležno za nadzor pobijane odluke, njegova odluka bit će konačna. Sud koji je uputio zahtjev smatra da su odgovori Suda Europske unije potrebni za rješavanje spora. Sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome treba li nacionalnu odredbu o kojoj je riječ u ovom predmetu smatrati provedbom prava Unije i primjenjuje li se, slijedom toga, u ovom predmetu Povelja. Sud koji je uputio zahtjev smatra da sam žalitelj ne navodi razloge zbog kojih bi to trebao biti slučaj.
- 13 Sud koji je uputio zahtjev ispituje sudsku praksu Suda Europske unije koja se odnosi na izraz „provedba prava Unije” i pritom upućuje na točku 34. presude od 19. travnja 2018., *Conorzio Italian Management i Catania Multiservizi* (C-152/17, ECLI:EU:C:2018:264), kao i točke 40. i 41. rješenja od 24. rujna 2019., *Specializirana prokuratura (Pretpostavka nedužnosti)* (C-467/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:776), točku 25. presude od 6. ožujka 2014., *Siragusa* (C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126) i točku 28. presude od 26. veljače 2013., *Åkerberg Fransson* (C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105).
- 14 Sud koji je uputio zahtjev tvrdi da pravnu osnovu sporne odluke Nacionalnog ureda za sigurnost i pobijane odluke Odbora čine isključivo nacionalne odredbe. Međutim, iz Odluke br. 134/2016 proizlazi da uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe sadržava oznaku najviše razine stupnja tajnosti klasificiranih

podataka Europske unije kojima imatelj uvjerenja treba imati pristup. Međutim, nacionalnim se pravo ne uređuju detaljnije postupanje s klasificiranim podacima Europske unije ni detalji koji se odnose na pristup takvim podacima.

- 15 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se, u skladu s člankom 1. stavkom 1. Odluke br. 2013/488, tom odlukom utvrđuju osnovna načela i minimalni standardi sigurnosti za zaštitu klasificiranih podataka EU-a (EUCI). U skladu s uvodnom izjavom 3. i člankom 1. stavkom 2. te odluke, države članice poštuju ta načela i standarde u skladu s njihovim nacionalnim pravom. U skladu s člankom 15. stavkom 3. točkama (c) i (d) Odluke 2013/488, države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere u skladu sa svojim nacionalnim pravom kako bi osigurale da prilikom postupanja s klasificiranim podacima EU-a i njihova čuvanja tu odluku poštuju i ostale osobe u državama članicama koje su propisno ovlaštene za pristup klasificiranim podacima EU-a i ugovaratelji država članica. Članak 16. stavak 3. točka (a) podtočka iii. te odluke obvezuje države članice da odrede NSA (nacionalno sigurnosno tijelo) koji treba osigurati da svi pojedinci zaposleni pri ugovaratelju prođu odgovarajuću sigurnosnu provjeru ili da budu na neki drugi način propisno ovlašteni. Članak 11. stavak 5. Odluke 2013/488 izričito obvezuje nacionalno sigurnosno tijelo države članice da osigura da ugovaratelji ili podugovaratelji koji su registrirani u državi članici i koji sudjeluju u klasificiranim ugovorima te zahtijevaju pristup podacima klasificiranim kao CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ili SECRET UE/EU SECRET posjeduju uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe (FSC). Detalji koji se odnose na to uvjerenje uređuju se Prilogom V. Odluci (vidjeti članak 11. stavak 7.).
- 16 Sud koji je uputio zahtjev iz toga zaključuje da je cilj Odluke 2013/488 da se državama članicama nalože konkretne obveze koje se odnose na provjeru ugovaratelja. Budući da, u skladu s člankom 288. stavkom 4. UFEU-a, ta odluka obvezuje u cijelosti sve države članice, državna tijela dužna su uzeti u obzir obveze koje proizlaze iz te odluke prilikom izdavanja i poništavanja uvjerenja o sigurnosnoj provjeri pravne osobe. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u tom pogledu nije važno to da Odluka 2013/488 upućuje na odgovarajuće nacionalne odredbe u skladu s kojima Nacionalni ured za sigurnost treba postupati. Sud koji je uputio zahtjev to smatra posljedicom izbora oblika pravnog akta (odluke) i činjenice da ona obvezuje države članice, a ne pojedince. Države članice poduzimaju sve mjere i postupke predviđene nacionalnim pravom za provedbu pravnog akta (odluke) u skladu s člankom 291. stavkom 1. UFEU-a.
- 17 Sud koji je uputio zahtjev smatra da slovačko pravo ne predviđa posebne postupke izdavanja uvjerenja o sigurnosnoj provjeri pravne osobe u svrhu Odluke 2013/488. Nacionalna sigurnosna provjera provodi se radi izdavanja uvjerenja o sigurnosnoj provjeri pravne osobe u skladu s nacionalnim pravom. Na temelju tog uvjerenja poduzetniku se izdaje uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe za odgovarajuću razinu stupnja tajnosti Europske unije čija valjanost ovisi o valjanosti uvjerenja o sigurnosnoj provjeri pravne osobe u skladu s nacionalnim pravom. Međutim, sud koji je uputio zahtjev na temelju presude Suda Europske unije od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson (C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105)

smatra da okolnost da nacionalne odredbe nisu posebno donesene radi provedbe određenog pravnog akta Unije ne znači to da njihova primjena ne može predstavljati provedbu prava Unije.

- 18 Sud koji je uputio zahtjev slaže se sa stajalištem da njegov nadzor pobijane odluke može predstavljati situaciju u kojoj država članica provodi pravo Unije i na koju se primjenjuje Povelja u skladu s njezinim člankom 51. stavkom 1.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu pravne osnove Odluke 2013/488 koju načelno smatra nejasnom; članak 240. stavak 3. UFEU-a koji se navodi u tom kontekstu odnosi se samo na način na koji Vijeće postupuje u području postupovnih pitanja i internog poslovnika. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, pravna osnova te odluke ne bi trebao biti treći dio glave V. poglavlja 4. i 5. UFEU-a (pravosudna suradnja u kaznenim stvarima i policijska suradnja) i stoga bi u ovom predmetu bila ograničena nadležnost Suda Europske unije u smislu članka 276. UFEU-a. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ne smatra da je riječ o slučaju u kojem državu članicu ne obvezuju odredbe Povelje na temelju članka 346. točke (a) UFEU-a. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, sama priroda ili sadržaj Odluke 2013/488 ne ograničavaju dopuštenost primjene Ugovora i Povelje u ovom predmetu, a time ni nadležnost Suda Europske unije za tumačenje.

Drugo pitanje

- 20 Iz relevantnih nacionalnih odredbi proizlazi da Nacionalni ured za sigurnost i Odbor moraju u svojim odlukama navesti činjenice na kojima temelje odluku i njihovu ocjenu. U praksi se u odlukama ne navode pojedinačni klasificirani podaci. Njih se uključuje samo u upućivanje na oznaku odgovarajućih dokaza iz dokumenata koji sadržavaju klasificirane podatke. Sudska praksa nacionalnog Najvyššeg súda (Vrhovni sud, Slovačka) i Ústavnog súda (Ustavni sud, Slovačka) dopušta takav postupak. Dokazi iz dokumenata koji sadržavaju klasificirane podatke nisu dostupni osobama koje se podvrgavaju sigurnosnoj provjeri. U slučaju podnošenja upravne žalbe radi provođenja nadzora odluke o poništavanju (povlačenju) uvjerenja o sigurnosnoj provjeri pravne osobe, suci Najvyššeg správneho súda (Vrhovni upravni sud) neograničeno su ovlašteni za uvid u sve klasificirane podatke koji se nalaze u spisima predmeta. Odvjetnik osobe podvrgnute sigurnosnoj provjeri može imati uvid u klasificirane podatke isključivo uz suglasnost voditelja tijela koje je klasificiralo podatke i prosljedilo ih Nacionalnom uredu za sigurnost. U skladu s nacionalnom sudskom praksom, odluka o dodjeli odvjetniku pristupa klasificiranim podacima ne može biti zasebno podvrgnuta nadzoru. U svakom slučaju, odvjetnik mora poštovati povjerljivost klasificiranih podataka i stoga ih ne može priopćiti ni svom klijentu.
- 21 U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije, element prava na pravično suđenje nije samo poznavanje razloga za donošenje upravne odluke, nego i pristup svim informacijama u spisima na kojima je upravno tijelo temeljilo svoju odluku. Sudionici u postupku moraju imati pravo na uvid u sve dokaze ili mišljenja podnesene sudu kako bi mogli utjecati na njegovu odluku ili se izjasniti o

iznesenim dokazima. U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije, pravo na pristup spisu predmeta može se, međutim, odvagivati s nacionalnim sigurnosnim interesima, ali to odvagivanje ne smije dovesti do potpunog oduzimanja djelotvornosti prava na obranu time da zainteresirana osoba ili njezin savjetnik nisu obaviješteni barem o bitnom sadržaju razloga na kojima se temelji ta odluka. Nije dovoljno da zainteresirana osoba ili njezin savjetnik mogu pristupiti tim informacijama tek nakon što su za to dobili dozvolu, pri čemu im se ne pripisuje ni bitan sadržaj razloga na kojima se takve odluke temelje te se ni u kojem slučaju ne mogu, za potrebe upravnog ili sudskog postupka, koristiti povjerljivim podacima za koje im je dodijeljen pristup⁵. Istodobno, prava zainteresirane osobe ne mogu se zamijeniti mogućnošću suda da pristupi spisu⁶.

- 22 Sud koji je uputio zahtjev smatra da bi, s obzirom na prethodno navedeno, odgovor na drugo pitanje mogao biti jasan (*acte éclairé*), ali, za razliku od ovog predmeta, predmet C-159/21 odnosio se na tumačenje ne samo članka 47. Povelje, nego i članka 23. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2013/32⁷ kojim se izričito predviđa konkretno pravo na pristup zainteresirane osobe informacijama ili izvorima čije bi otkrivanje moglo ugroziti nacionalnu sigurnost.
- 23 Sud koji je uputio zahtjev želi znati dodjeljuje li se uređenjem iz članka 11. Odluke 2013/488 i Priloga V. toj odluci žalitelju pravo zajamčeno pravom Unije čiju zaštitu može tražiti pozivanjem na članak 47. stavak 1. Povelje, odnosno može li žalitelj na Odluci 2013/488 temeljiti pravo na to da se ne povuče njegovo uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe ili pravo na to da Nacionalni ured za sigurnost poštuje određene minimalne postupovne standarde prilikom povlačenja tog uvjerenja. Sud koji je uputio zahtjev slaže se sa stajalištem da se Odlukom 2013/488 ne dodjeljuju prava izravno žalitelju, ali dvoji, s obzirom na to da iz članka 11. stavaka 2. i 3. te odluke zaključuje da je, u slučaju da Glavno tajništvo Vijeća sklapa klasificirane ugovore (vidjeti Prilog A), provođenje sigurnosne provjere u skladu s člankom 11. stavcima 4. i 5. te odluke uvjet za sudjelovanje ugovaratelja u natječaju za sklapanje takvog ugovora. Stoga poništavanje (povlačenje) uvjerenja o sigurnosnoj provjeri pravne osobe načelno utječe na žaliteljevu mogućnost da se natječe za sklapanje klasificiranog ugovora. Iz toga bi moglo proizlaziti da se Odlukom 2013/488 dodjeljuju određena prava ugovarateljima.
- 24 Sud koji je uputio zahtjev zatim se poziva na članak 52. stavak 3. Povelje i upućuje na sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu:

⁵ Vidjeti presudu Suda od 22. rujna 2022., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i dr. (C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708), t. 50. i 51. te izreku.

⁶ *Ibidem*, točka 57.

⁷ Direktiva 2013/32/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o zajedničkim postupcima za priznavanje i oduzimanje međunarodne zaštite (SL 2013., L 180, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 249. te ispravci SL 2020., L 76, str. 38. i SL 2020., L 415, str. 90.)

ESLJP) koja se odnosi na sudski nadzor odluka donesenih na temelju klasificiranih podataka. ESLJP je utvrdio da je ključno to da sud koji vodi postupak ima potpuni pristup klasificiranim podacima⁸. U skladu s tim tumačenjem, u ovom bi predmetu bilo dovoljno da se s klasificiranim podacima može upoznati isključivo nacionalni sud koji vodi postupak. Međutim, Sud Europske unije u svojoj je sudskoj praksi istaknuo da, s obzirom na članak 47. stavak 2. Povelje, to nije dovoljno⁹. Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da Sud Europske unije treba preciznije protumačiti članak 47. stavak 2. Povelje u pogledu ovog predmeta.

Treće pitanje

- 25 U sudskom postupku u kojem sudjeluju žalitelj i Nacionalni ured za sigurnost, nacionalni sud ne može bez suglasnosti Nacionalnog ureda za sigurnost dopustiti žalitelju ni njegovu odvjetniku uvid u one dijelove spisa koji sadržavaju klasificirane podatke. Budući da Nacionalni ured za sigurnost podnosi sudu dijelove spisa koji sadržavaju klasificirane podatke, u praksi samo žalitelj ima ograničenu mogućnost uvida u spise. Iako se člankom 82. stavkom 2. Zakonika o upravnom postupku dopušta uvid u dijelove spisa koji su predmet izvođenja dokaza, u nacionalnoj se praksi uvid suda u spise koje je podnijelo upravno tijelo ne smatra izvođenjem dokaza.
- 26 U skladu s člankom 82. stavcima 2. i 3. Zakonika o upravnom postupku, uvid u dijelove spisa koji sadržavaju klasificirane podatke ovisi o tome ispunjava li osoba koja izvršava uvid uvjete utvrđene Zakonom br. 215/2004. U praksi stoga žalitelj treba valjano uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe, a njegov odvjetnik uvjerenje o sigurnosnoj provjeri ili suglasnost nadležnog tijela u skladu sa Zakonom br. 215/2004.
- 27 U slučaju da sud koji je uputio zahtjev u ovom predmetu ne bi trebao primijeniti nacionalno pravo i nacionalnu praksu opisane u drugom pitanju, taj sud pita na koji način i u kojem opsegu treba osigurati žalitelju mogućnost uvida u klasificirane podatke. Stoga sud nastoji utvrditi može li se izravno iz članka 47. stavka 2. Povelje izvesti konkretan način postupanja ili obveza nacionalnog suda u tom pogledu. U svojoj je sudskoj praksi Sud Europske unije istaknuo da je sud dužan sudioniku u postupku staviti na raspolaganje određene informacije koje je dobio od upravnog tijela, ali ne cijele spise koji sadržavaju te informacije¹⁰. S obzirom na nejasnoće povezane s Odlukom 2013/488 koje su dovele do upućivanja prvog i drugog pitanja, sud koji je uputio zahtjev smatra da Sud

⁸ Presuda ESLJP-a u predmetu Regner protiv Češke Republike od 19. rujna 2017. (zahtjev br. 35289/11, ECLI:CE:ECHR:2015:1126JUD003528911)

⁹ Presuda od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund (C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373), t. 100. ili presuda od 13. rujna 2018., UBS Europe i dr. (C-358/16, ECLI:EU:C:2018:715), t. 70.

¹⁰ Presuda od 16. svibnja 2017., Berlioz Investment Fund (C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373), t. 100. ili presuda od 13. rujna 2018., UBS Europe i dr. (C-358/16, ECLI:EU:C:2018:715), t. 70.

Europske unije treba protumačiti članak 47. stavak 2. Povelje i u odnosu na pitanje klasificiranih podataka koji se uređuju tom odlukom.

Četvrto pitanje

- 28 Poništavanje uvjerenja o sigurnosnoj provjeri pravne osobe u smislu Odluke 2013/488 samo je izravan učinak poništavanja uvjerenja o sigurnosnoj provjeri pravne osobe na temelju nacionalnih odredbi.
- 29 Međutim, iz usporedbe zahtjeva gospodarske sigurnosti u skladu s nacionalnim odredbama i Odlukom 2013/488 proizlazi da oni nisu isti, odnosno da se sigurnosni rizici u nacionalnim odredbama shvaćaju šire. Naime, u skladu s točkom 9. Priloga V. Odluci 2013/488, sigurnosni rizik obuhvaćen je samo točkom (b) u odnosu na „vlasništvo, kontrolu ili mogući nedopušteni utjecaj”. Zakon br. 215/2004 sigurnosnim rizikom u slučaju poduzetnika smatra i postupanje protivno interesima Slovačke Republike u pojedinačnim područjima (obrana, sigurnost, međunarodni odnosi), kao i određene inozemne, poslovne ili imovinske veze koje bi mogle štetiti interesima Slovačke Republike. Prilog V. Odluci 2013/488 ne odnosi se na takve rizike. U skladu s člankom 11. stavkom 5. Odluke 2013/488, nacionalno sigurnosno tijelo postupa u skladu s nacionalnim zakonodavstvom koje može šire urediti kriterije sigurnosnih rizika. Sud koji je uputio zahtjev smatra da se u ovom predmetu pobijana odluka Odbora i sporna odluka Nacionalnog ureda za sigurnost temelje na sigurnosnim rizicima uređenima samo Zakonom br. 215/2004.
- 30 Budući da se odredbe Povelje odnose na države članice samo kada one provode pravo Unije, sud koji je uputio zahtjev dvoji o tome je li u ovom predmetu riječ o takvom slučaju.
- 31 Ako iz članka 47. Povelje treba proizlaziti pravo (eventualno obveza) da se žalitelju ili njegovu odvjetniku dodijeli pristup odgovarajućim klasificiranim podacima, trebat će utvrditi odnosi li se to i na klasificirane podatke koji se odnose na sigurnosne rizike u smislu nacionalnih odredbi, ali ne u smislu Odluke 2013/488. Primjerice, klasificirani podatak o žaliteljevu postupanju protiv interesa Slovačke Republike u skladu s člankom 49. stavkom 2. točkom (a) Zakona br. 215/2004 nije relevantan za donošenje odluke sa stajališta kriterija iz točke 9. Priloga V. Odluci 2013/488. U tom slučaju sud koji je uputio zahtjev smatra da se članak 51. stavak 2. Povelje može tumačiti na način da mu se protivi to da se postupak nacionalnog suda u pogledu takvog klasificiranog podatka temelji izravno na članku 47. Povelje i neprimjeni nacionalnog prava.
- 32 S druge pak strane, Nacionalni ured za sigurnost i tuženi Odbor donijeli su odluku o poništavanju (povlačenju) uvjerenja o sigurnosnoj provjeri pravne osobe u smislu članka 11. Odluke 2013/488 i Priloga V. toj odluci samo zbog toga što su istodobno poništili (povukli) uvjerenje o sigurnosnoj provjeri pravne osobe u skladu s člankom 50. Zakona br. 215/2004. Iako je to uvjerenje poništeno isključivo zbog sigurnosnog rizika koji nije izričito naveden u točki 9. Priloga V.

Odluci 2013/488, sud koji je uputio zahtjev smatra da se može prihvatiti i tumačenje prema kojem se zahtjevi iz članka 47. Povelje u potpunosti primjenjuju na sve klasificirane podatke koji su bili relevantni prilikom poništavanja (povlačenja) uvjerenja o sigurnosnoj provjeri, neovisno o tome odnose li se oni na okolnosti o kojima je riječ u točki 9. Priloga V. Odluci 2013/488.

RADNI DOKUMENT