

**C-185/23. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. március 22.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Najvyšší súd Slovenskej republiky (Szlovákia)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2023. február 28.

**Felperes:**

BONUL s.r.o.

**Alperes:**

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie  
rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu

**Az alapeljárás tárgya**

Nemzeti parlamenti bizottság azon határozatának bírósági felülvizsgálata, amely helyben hagyta a nemzeti biztonsági hatóságnak a felperes minősített adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó engedélyének visszavonásáról szóló határozatát.

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

Az uniós jog értelmezése, EUMSZ 267. cikk

**Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

1) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unió Alapjogi Chartája 51. cikkének (1) bekezdését, hogy a **tagállam az uniós jogot hajtja végre**, amikor e tagállam bírósága felülvizsgálja e tagállam parlamentje azon eseti bizottsága határozatának

jogszerűségét, amely másodfokú szervként helybenhagyta a nemzeti biztonsági hatóság azon közigazgatási határozatát, amely megsemmisítette (visszavonta)

- először is az adott jogi személy nemzeti jog szerint a minősített adatokhoz való hozzáférésre feljogosító iparbiztonsági tanúsítványát,

ezzel egyidejűleg és kizárólag e tanúsítvány megsemmisítése nyomán

- azt a telephely-biztonsági tanúsítványt, amelyet az említett jogi személy számára az EU-minősített adatok védelmét szolgáló biztonsági szabályokról szóló, 2013. szeptember 23-i 2013/488/EU tanácsi határozat 11. cikke és annak módosított V. melléklete szerinti „SECRET UE/EU SECRET” minősítésű minősített adatokhoz való hozzáférés céljából adtak ki?

2) **Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén –**

Úgy kell-e értelmezni a Charta 47. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás és gyakorlat, amely szerint

- a nemzeti biztonsági hatóságnak az említett tanúsítványok megsemmisítéséről (visszavonásáról) szóló határozata nem tartalmazza azokat a minősített adatokat, amelyek alapján e hatóság megállapította, hogy e tanúsítványok megsemmisítésének (visszavonásának) feltételei fennállnak, hanem csupán hivatkozik az e hatóság ügyiratában szereplő, e minősített adatokat tartalmazó megfelelő iratra,
- az érintett jogi személy nem rendelkezik hozzáféréssel a nemzeti biztonsági hatóság ügyiratához és a minősített adatokat tartalmazó egyes iratokhoz, amelyek alapján e hatóság arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó tanúsítványok megsemmisítése (visszavonása) indokolt volt,
- az érintett jogi személy ügyvédje hozzáférést kaphat ehhez az aktához és ezekhez az iratokhoz, azonban kizárólag a nemzeti biztonsági hatóság vezetőjének vagy adott esetben olyan más szervnek a hozzájárulásával, amely ezeket az iratokat a nemzeti biztonsági hatóság rendelkezésére bocsátotta, ugyanakkor az ilyen hozzáférést követően is köteles az ügyirat tartalmát és ezeket az iratokat bizalmasan kezelni,
- azonban az említett ügyirathoz és iratokhoz teljeskörűen az első kérdésben ismertetett határozat jogszerűségét felülvizsgáló bíróság fér hozzá?

3) **A második kérdésre adott igenlő válasz esetén:**

Úgy kell-e értelmezni a Charta 47. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy az közvetlenül **lehetővé teszi** az első kérdésben ismertetett határozat jogszerűségét felülvizsgáló **bíróság** számára (**vagy azt arra kötelezi**), hogy mellőzze a második kérdésben ismertetett jogi szabályozás és gyakorlat alkalmazását, és hogy az érintett jogi személynek vagy ügyvédjének hozzáférést biztosítson a nemzeti

biztonsági hatóság ügyiratához, vagy a minősített adatokat tartalmazó iratokhoz, ha e bíróság ezt szükségesnek tartja a hatékony jogorvoslathoz és a kontradiktórius eljáráshoz való jog biztosítása érdekében?

4) **A harmadik kérdésre adandó igenlő válasz** esetén:

Úgy kell-e **értelmezni** a Charta 51. cikkének (1) és (2) bekezdését, hogy a bíróságnak az ügyirathoz vagy a harmadik kérdés értelmében vett iratokhoz való hozzáférés biztosítására vonatkozó hatásköre az alábbiakra vonatkozik:

- kizárólag az ügyirat vagy az iratok azon részei, amelyek a 2013/488/EU tanácsi határozat 11. cikke és V. melléklete értelmében az iparbiztonsági ellenőrzés szempontjából releváns adatokat tartalmaznak,

vagy

- az ügyiratnak vagy az iratoknak azon részei is, amelyek olyan adatokat tartalmaznak, amelyek kizárólag a nemzeti jog szerinti iparbiztonsági ellenőrzés szempontjából, azaz a 2013/488/EU tanácsi határozatban előírt feltételeken túlmutató körben relevánsak?

**A hivatkozott uniós jogi rendelkezések**

Az EUMSZ 240. cikk (3) bekezdése, az EUMSZ 267–276. cikk, az EUMSZ 288. cikk (4) bekezdése, az EUMSZ 291. cikk (1) bekezdése, az EUMSZ 346. cikk a) pontja

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 47., 51. és 52. cikke

Az EU-minősített adatok védelmét szolgáló biztonsági szabályokról szóló, 2013. szeptember 23-i 2013/488/EU tanácsi határozat (HL 2013. L 274., 1. o.) (3) preambulumbekkezdése, 1. és 11. cikke, 15. cikkének (3) bekezdése, 16. cikkének (3) bekezdése, valamint V. melléklete

**A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések**

*Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (a minősített adatok védelméről és egyes törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló 215/2004. sz. törvény), módosított változat (a továbbiakban: 2014/2004. sz. törvény)*

A 2. § a) pontja szerint „**minősített adat**” a minősített adat minősítője által megjelölt olyan adat vagy anyag, amelyet a Szlovák Köztársaság érdekében védelemben kell részesíteni a hozzáférhetővé tétellel, a visszaélészerű használat, a sérüléssel, a jogosulatlan sokszorosítással, a megsemmisítéssel, az elvesztéssel vagy a lopással szemben.

A 2. § e) pontja szerint a „**minősített adat minősítője**” az a jogi vagy természetes személy, aki jogosult eldönteni, hogy az adat vagy anyag minősített adatnak minősül. A 2. § f) pontja szerint a „**felhatalmazott személy**” olyan jogi vagy természetes személy, akinek a részére engedélyezik a minősített adatok megismerését, vagy akinek a minősített adat megismerésére vonatkozó felhatalmazása törvényből ered.

A 10. § (1) bekezdésének h) pontja szerint a **minősített adatok megismerésére vonatkozó engedély megszerzéséhez** a Národný bezpečnostný úrad Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság nemzetbiztonsági hivatala, a továbbiakban: KUB) által kiállított **érvényes igazolás szükséges**.

A 26. § (2) bekezdése szerint a KUB az általa lefolytatott biztonsági ellenőrzés eredményei alapján hoz arra vonatkozó határozatot, hogy a kérelemmel érintett személy nem felel meg az engedély megszerzése 10. § (1) bekezdése szerinti feltételeinek. A 26. § (3) bekezdése szerint e határozatnak hivatkoznia kell arra a rendelkezésre, amely alapján a KUB elhatározta, hogy az adott személy nem ismerheti meg a minősített adatokat, azokra a körülményekre, amelyekre a határozat alapult, valamint azokra a megfontolásokra, amelyekre a bizonyítékok mérlegelése során támaszkodott, tovább tartalmaznia kell a jogorvoslat lehetőségéről való tájékoztatást.

A 6. § (8) bekezdése szerint az „**iparbiztonság**” a jogi vagy természetes személy által a részére átadott vagy általa minősített minősített adatok védelme érdekében hozott intézkedések összessége. A 8. § (1) bekezdése szerint a **minősített adatok védelmének biztosítására vonatkozó kötelezettség jogi személy esetében a jogi személy alapszabálya szerinti szervét** (a továbbiakban: biztonsági megbízott) **terheli**.

A 34. § (1) bekezdésének f) pontja szerint a feladatköre szempontjából különleges jogállású meghatalmazott személynek a bíró minősül.

A 35. § (3) bekezdése szerint az ügyvéd olyan engedéllyel rendelkező további személynek tekinthető, aki az állami hatóság előtti eljárásban a szóban forgó minősített adatok tekintetében hatáskörrel rendelkező hatóság vezetőjének hozzájárulásával, titoktartási nyilatkozat aláírását követően egy alkalommal, az eljáráshoz szükséges mértékben megismerheti a minősített adatokat. A 35. § (4) bekezdése szerint az eljárást lefolytató állami hatóság haladéktalanul írásban tájékoztatja a KUB-ot és a minősített adat minősítőjét az ügyvéd személyéről és arról, hogy az ügyvéd milyen mértékben ismerte meg a Prísne tajné (szigorúan titkos), Tajné (titkos) vagy Dôverné (bizalmas) minősítésű szintű minősített adatokat.

A 38. § a) pontja szerint az ügyvéd, mint engedéllyel rendelkező személy, köteles a minősített adatokat tartalmazó adatokat és anyagokat bizalmasan kezelni.

A 43. § szerint, ha joggal feltételezhető, hogy az állami hatóság a gazdálkodó szervezettől minősített adatok minősítését kéri vagy minősített adatot ad át a

részére, a gazdálkodó szervezet köteles a NUB-tól **iparbiztonsági tanúsítványt** kérni. A 45. § (1) bekezdése szerint a KUB a biztonsági ellenőrzés során megállapítja, hogy a gazdálkodó szervezet megfelel-e az iparbiztonsági feltételeknek, különösen, hogy a gazdálkodó szervezet a 46. § c) pontja értelmében **biztonsági szempontból megbízható-e**.<sup>1</sup>

Az 50. § (1) és (3) bekezdése értelmében, ha a biztonsági ellenőrzés azt az eredményt hozza, hogy a gazdálkodó szervezet megfelel a 46. §-ban meghatározott feltételeknek, a KUB legfeljebb öt évre szóló **iparbiztonsági tanúsítványt** állít ki számára. Az 50. § (4) bekezdése szerint a gazdálkodó szervezet azon biztonsági szintjéig rendelkezik engedéllyel a minősített adatok megismerésére, amelyre vonatkozóan iparbiztonsági tanúsítványt kapott.

Az 50. § (5) bekezdése szerint, ha a KUB különösen azt állapítja meg, hogy a **gazdálkodó szervezet már nem minősül** a 46. § c) pontja értelmében **biztonsági szempontból megbízhatónak**, vagy a minősített adatok védelmére vonatkozó kötelezettségeit súlyosan vagy ismételten megszegte, megsemmisíti az **iparbiztonsági tanúsítványt**. Az 52. § (1) bekezdésének c) pontja szerint az iparbiztonsági tanúsítvány érvényessége a 50. § (5) bekezdése szerint a KUB általi közléssel szűnik meg.

A 60. § (7) bekezdése szerint a KUB biztonsági ellenőrzést folytat le olyan személy tekintetében, aki olyan nemzetközi megállapodáson alapuló feladatok ellátásával összefüggésben ismer meg minősített adatokat, amely a Szlovák Köztársaságot köti, és **személyi biztonsági tanúsítványt** állít ki számára.

A 30. § (1) bekezdése szerint a KUB fent említett határozatainak címzettjei a határozatokkal szemben a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül nyújthatnak be írásban **fellebbezést**. A fellebbezésnek halasztó hatálya van, és a 30. § (2) bekezdése alapján a KUB maga is helyt adhat a fellebbezésnek.

*Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (a Szlovák Köztársaság nemzeti parlamentje nemzeti biztonsági hatóság határozatainak felülvizsgálatával foglalkozó bizottságának létrehozásáról és tevékenységéről szóló 254/2006. sz. alkotmányos törvény)*

<sup>1</sup> Az a gazdálkodó szervezet, amely esetében megállapították, hogy fennáll a biztonsági szabályok megsértésének kockázata, nem minősül a 49. § (1) bekezdése szerint biztonsági szempontból megbízható gazdálkodó szervezetnek. A 49. § (2) bekezdése szerint a biztonsági szabályok megsértése kockázatának minősül: a) a Szlovák Köztársaság érdekei ellen való fellépés az állam védelme, az állambiztonság, a nemzetközi kapcsolatok, az állam gazdasági érdekei, az állami szerv működése terén, vagy azon érdekek ellen való fellépés, amelyek védelmére a Szlovák Köztársaság kötelezettséget vállalt; b) olyan külföldi, kereskedelmi vagy vagyoni kapcsolatok, amelyek a Szlovák Köztársaság külpolitikai vagy biztonsági érdekeit sérthetik; c) gazdasági, vagyoni vagy pénzügyi kapcsolatok fennállása szervezett bűnözéssel kapcsolatba hozható személyekkel; d) a gazdálkodó szervezet által elkövetett korrupció; e) a gazdálkodó szervezet vezetői pozícióit illetően vagy szerveiben fennálló személyzeti instabilitás; vagy f) a gazdálkodó szervezet biztonsági megbízottja igazolása érvényességének megszűnése.



A 2. és 3. cikk szerint a Szlovák Köztársaság nemzeti parlamentjének 11 képviselőből álló **bizottsága** (a továbbiakban: bizottság) vizsgálja felül a nemzeti biztonsági hatóságnak a 215/2004. sz. törvény alapján hozott határozatait. A 4. cikk (2) bekezdése szerint, ha a fellebbezés megalapozott, a bizottság megsemmisíti a megtámadott határozatot, és az ügyet új határozathozatalra a KUB elé utalja; ellenkező esetben a bizottság elutasítja a fellebbezést. A bizottság határozata rendelkező részből, indokolásból és a jogorvoslati lehetőségről való tájékoztatásból áll.

Az 5. cikk szerint a bizottsági határozatot a Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (a Szlovák Köztársaság legfelsőbb közigazgatási bírósága) vizsgálhatja felül.

*Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok (a közigazgatási perrendtartásról szóló 162/2015. sz. törvény), módosított változat (a továbbiakban: közigazgatási perrendtartás)*

A 81. § (1) és (3) bekezdése szerint az eljárás résztvevői és képviselőik kizárólag a minősített adatok védelmére vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően jogosultak a minősített adatot tartalmazó bírósági iratokba és azok mellékleteibe betekinteni, valamint azokról kivonatot és másolatot készíteni.

A 82. § (1) és (2) bekezdése szerint a közigazgatási hatóságnak a közigazgatási ügyirat átadásakor minden esetben meg kell jelölnie az ügyirat minősített adatokat tartalmazó részeit. Az osztályvezető az ügyirat ezen részei tekintetében nem engedélyezi az iratbetekintést. Nem lehet azonban megtagadni az iratbetekintést a közigazgatási ügyirat azon részei tekintetében, amelyek alapján a közigazgatási bíróság bizonyítási eljárást folytat le, valamint azon részek tekintetében, amelyekbe az eljárás résztvevője a közigazgatási hatóság előtti eljárásban betekinthetett.

A 119. § szerint a közigazgatási bíróság felveheti a megtámadott határozat jogszerűségének felülvizsgálatához szükséges bizonyítékokat.

A 120. § a) pontja szerint a közigazgatási bíróságot nem köti a közigazgatási hatóság által megállapított tényállás, és saját maga is lefolytathat bizonyítási eljárást, ha ezt az ügy eldöntéséhez szükségesnek tartja.

*Vyhláška Národný bezpečnostný úrad č. 134/2016 Z. z. o personálnej bezpečnosti (a nemzetbiztonsági hivatal személyi biztonságról szóló 134/2016. sz. rendelete, a továbbiakban: 134/2016. sz. rendelet)*

Az 5. § (1) bekezdésének a (6) bekezdéssel összefüggésben értelmezett d) és g) pontja szerint a természetes személy **személyi biztonsági tanúsítványának** és a gazdasági szervezet **telephely-biztonsági tanúsítványának** meg kell felelnie azon EU-minősített adatok legmagasabb minősítési szintjének, amelyekhez e tanúsítványokkal rendelkező személy hozzáférhet, valamint hivatkoznia kell az uniós jog azon vonatkozó rendelkezéseire, amelyek alapján a természetes személy

hozzáférhet a minősített adatokhoz, továbbá fel kell tüntetni a tanúsítványok érvényességének kezdő és befejező időpontját.

Az 5. § (4) bekezdésének a (6) bekezdéssel összefüggésben értelmezett a) pontja szerint a fent említett tanúsítványok főszabály szerint az **igazolás maximális időtartamára** szólnak.

### **A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása**

- 1 A felperes egy szlovák korlátolt felelősségű társaság, amely részére a KUB 2018. szeptember 6-án **iparbiztonsági tanúsítványt** adott ki, amely a „Prísne tajné” (szigorúan titkos) minősítésű szintű minősített adatok megismerésére, a „Tajné” (titkos) minősítésű szintű minősített adatok fizikai és elektronikus formában történő továbbítására és a „Tajné” (titkos) minősítésű szintű minősített adatok létrehozására terjed ki. 2018. november 15-én a KUB a felperes részére SECRET UE/EU SECRET minősítésű telephely-biztonsági tanúsítványt állított ki.
- 2 Ezt követően a NUB különböző nem minősített adatról szerzett tudomást, amelyek a következőkre vonatkoztak: i. a felperes, illetve igazgatótanácsi tagjaival szemben különböző bűncselekmények miatt folytattak vizsgálatot, ii. a felperes bűncselekménnyel gyanúsított szervezetekkel kötött szerződéseket, és nem szokásos mértékű pénzüsségeket fizetett ki a részükre, és iii. a felperest azzal gyanúsították meg, hogy olyan másik szervezettel állt kapcsolat vállalkozási viszonyban, amellyel anélkül vett közösen részt gazdasági jellegű pályázatokban, hogy felfedte volna, hogy közös irányítás alatt állnak. A KUB saját intézkedései eredményeként, illetve más állami hatóságoktól további adatokat szerzett be. Az adatokat olyan dokumentumok tartalmazzák, amelyeket maga a KUB, illetve más állami hatóságok, mint ezen adatok minősítői nem minősített okiratnak minősülő bizonyítékként jelöltek meg. A KUB lehetőséget adott a felperesnek arra, hogy foglaljon állást egyes adatok tekintetében, egyes nem minősített okiratnak minősülő bizonyítékok, illetve az azokban foglalt adatok vonatkozásában azonban nem. A felperes csak a KUB által rendelkezésére bocsátott adatokkal kapcsolatban terjesztett elő észrevételeket.
- 3 2020. augusztus 25-én a KUB határozatot hozott, amelyben megállapította, hogy a felperes biztonsági szempontból nem tekinthető megbízható szervezetnek, mivel esetében megállapították a biztonsági szabályok megsértésének kockázatát, ugyanis i. olyan kereskedelmi kapcsolatokat állapítottak meg, amelyek sérthetik a Szlovák Köztársaság biztonsági érdekeit,<sup>2</sup> valamint az állami gazdasági érdekek tekintetében a Szlovák Köztársaság érdekeivel ellentétes tevékenységet.<sup>3</sup> Mindezek alapján a KUB visszavonta a 2018. szeptember 6-i iparbiztonsági

<sup>2</sup> A 215/2004. sz. törvény 49. §-ának (1) bekezdése és (2) bekezdésének b) pontja szerint.

<sup>3</sup> A 215/2004. sz. törvény 49. §-ának (1) bekezdése és (2) bekezdésének a) pontja szerint.

tanúsítványt, és következésképpen<sup>4</sup> a 2018. november 15-i tanúsítványt is visszavonta.

- 4 A határozat indoklásában a KUB további részletezés nélkül hivatkozott a nem minősített adatokra és egyéb adatokra, amelyeket úgy jellemzett, mint „*meghatározott dátummal és számmal ellátott, bizonyítéknak tekinthető minősített dokumentum meghatározott oldalain, bekezdéseiben vagy meghatározott mellékleteiben megadott adatok*”.
- 5 A felperes a KUB határozata ellen fellebbezést nyújtott be a bizottsághoz, amelyben arra hivatkozott, hogy nem volt lehetősége betekinteni a KUB ügyiratába, és nem vizsgálhatta meg a minősített dokumentumnak minősülő bizonyíték tartalmát. A felperes a KUB nem minősített adatokon alapuló ténymegállapításait és jogi értékelését is vitatta. A bizottság 2020. november 4-i határozatával (a továbbiakban: megtámadott határozat) szembeni fellebbezést elutasította.
- 6 A felperes közigazgatási keresetet nyújtott be a bizottság e határozata ellen, amelynek elbírálása a Najvyšší správny súd (legfelsőbb közigazgatási bíróság) előtt van folyamatban. A KUB e bíróság részére a teljes ügyiratot bocsátotta rendelkezésre, amely minősített dokumentumnak minősülő bizonyítékokat is tartalmaz.
- 7 A nemzeti bíróság osztályvezetője 2022. október 4-i határozatával a közigazgatási perrendtartás 82. §-ának (1) bekezdése alapján nem engedélyezte az iratbetekintést az ügyirat minősített részei tekintetében. Ugyanezen a napon a felperes ügyvédje betekintést kért ezekbe az ügyiratokba. 2022. október 5-én az osztályvezető a közigazgatási perrendtartás 82. §-ának (1) bekezdése alapján elutasította ezt a kérelmet, azonban egyidejűleg kérte a KUB-tól, hogy engedélyezze a betekintést.
- 8 A 2022. november 25-i levéllel a KUB arról tájékoztatta a kérdést előterjesztő bíróságot, hogy csak két minősített dokumentumnak minősülő bizonyítékkal kapcsolatban adott hozzájárulást, azonban a többi bizonyítékkal kapcsolatban megtagadta azt. A KUB ezt azzal indokolta, hogy a minősített dokumentumnak minősülő bizonyítékok olyan adatokat tartalmaznak, amelyek nyilvánosságra hozatala információforrások felfedéséhez vezethet, és veszélyeztetheti a KUB és más állami hatóságok felperes elleni fellépésének hatékonyságát. A felperes ügyvédje 2023. január 16-i levelében ismételten kérte a nemzeti bíróságtól a minősített dokumentumnak minősülő bizonyítékba való betekintés engedélyezését, és az Európai Unió Alapjogi Chartájának 47. cikkére hivatkozott, amelyet a Bíróság 2022. szeptember 22-i GM ítélete (C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708) alapján értelmezett.

<sup>4</sup> A 215/2004. sz. törvény 50. §-ának (5) bekezdése szerint.



### **Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei**

- 9 A felperes mindenekelőtt arra hivatkozik, hogy nem tekinthetett bele a KUB ügyiratába, és nem ismerhette meg a minősített dokumentumnak minősülő bizonyítékok tartalmát. A felperes ügyvédje csak a KUB határozat kézbesítését követően kérhette a betekintés engedélyezését. A KUB igazgatója azonban nem adott helyt a dokumentumokhoz való hozzáférés iránti kérelemnek, amit a felperes szerint nagyon általános jelleggel indokolt meg. A felperes a KUB által a nem minősített adatok alapján elfogadott ténybeli és jogi következtetéseket is vitatja. A felperes a közigazgatási keresetben arra hivatkozik, hogy az irat tartalmának megismeréséhez való eljárási jogát nem lehet kizárólag azzal az általános indokolással abszolút korlátozás alá vonni, hogy minősített adatokról van szó. A felperes szerint a védelemhez való jog biztosítása szempontjából nem elegendő, hogy a bíróság megismerheti a minősített adatokat. Az ügy érdemi részével kapcsolatban a felperes vitatja, hogy esetében fennáll a biztonsági szabályok megsértésének olyan kockázata, amely megalapozná az iparbiztonsági tanúsítvány és a telephelybiztonsági tanúsítvány visszavonását.
- 10 A felperes kifejezetten hivatkozik a Chartára, és azt állítja, hogy megsértették a Charta 47. cikke szerinti, hatékony jogorvoslathoz és tisztességes eljáráshoz való jogát, noha az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből nem tűnik ki, hogy a felperes kifejezetten azt állítaná, hogy a vonatkozó nemzeti szabályozást az uniós jog végrehajtásának kell tekinteni.
- 11 Az alperes nem ért egyet a felperes állításaival. Hangsúlyozza, hogy a megtámadott határozat bírósági felülvizsgálata lehetséges, és hogy a bíróság megismeri az összes dokumentumot, így a minősített dokumentumnak minősülő bizonyítékokat is.

### **Az előzetes döntéshozatalra utalás indokolásának összefoglalása**

#### *Az első kérdésről*

- 12 A megtámadott határozat felülvizsgálatára kizárólag a kérdést előterjesztő bíróság rendelkezik hatáskörrel; határozata végleges. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a Bíróságnak az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre adott válasza szükséges a jogvita eldöntéséhez. A kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a jelen ügyben szóban forgó nemzeti jogi szabályozás az uniós jog végrehajtásának tekinthető-e, és hogy ennek következtében a Charta alkalmazandó-e a jelen ügyben. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy maga a felperes nem jelöli meg azokat az okokat, amelyek miatt ez így lenne.
- 13 A kérdést előterjesztő bíróság elemzi a Bíróságnak az „uniós jogot hajt végre” kifejezéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát, és a 2018. április 19-i Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi ítélet (C-152/17, ECLI:EU:C:2018:264) 34. pontjára, valamint a 2019. szeptember 24-i

Spetsializirana prokuratura (Ártatlanság véelme) végzés (C-467/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:776) 40. és 41. pontjára, a 2014. március 6-i Siragusa ítélet (C-206/13, ECLI:EU:C:2014:126) 25. pontjára, valamint a 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105) 28. pontjára hivatkozott.

- 14 A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy mind a KUB szóban forgó határozatának, mind pedig a bizottság megtámadott határozatának jogalapjául kizárólag nemzeti jogszabály szolgál. A 134/2016. sz. rendeletből azonban kitűnik, hogy a telephelybiztonsági tanúsítvány tartalmazza azon EU-minősített adatok legmagasabb biztonsági minősítését, amelyekhez a tanúsítvánnyal rendelkező személy hozzáférhet. A nemzeti jog azonban nem szabályozza részletesebben az EU-minősített adatok kezelését vagy az ilyen adatokhoz való hozzáférést.
- 15 A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy a 2013/488 határozat 1. cikkének (1) bekezdésével összhangban az említett határozat megállapítja az EU-minősített adatok védelmére vonatkozó alapelveket és minimumszabályokat. Az említett határozat (3) preambulumbekzdése és 1. cikkének (2) bekezdése szerint ezeket az elveket és szabályokat a nemzeti jogszabályaikkal összhangban a tagállamoknak is be kell tartaniuk. A 2013/488 határozat 15. cikke (3) bekezdésének c) és d) pontja szerint a tagállamok minden megfelelő intézkedést meghoznak annak érdekében, hogy az EU-minősített adatok kezelésekor vagy tárolásakor az EU-minősített adatokhoz való hozzáférésre felhatalmazott egyéb személyek a tagállamokban, valamint a tagállamok szerződéses vállalkozói is betartsák az említett határozatot. E határozat 16. cikke (3) bekezdése a) pontjának iii. alpontja előírja, hogy tagállamok jelöljék ki azt a nemzeti biztonsági hatóságot, amely biztosítja, hogy a szerződéses vállalkozók által foglalkoztatott minden személy megfelelő biztonsági ellenőrzésen essen át, vagy megfelelő felhatalmazást kapjon. A 2013/488 határozat 11. cikkének (5) bekezdése kifejezetten kötelezi a tagállam nemzeti biztonsági hatóságát arra, hogy gondoskodjon arról, hogy az adott tagállamban nyilvántartásba vett, CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL vagy SECRET UE/EU SECRET minősítésű adathoz való hozzáférést igénylő minősített vállalkozói szerződésekben részt vevő vállalkozók vagy alvállalkozók rendelkeznek telephely-biztonsági tanúsítvánnyal. E tanúsítvánnyal kapcsolatos részleteket a határozat V. melléklete szabályozza (lásd a 11. cikk (7) bekezdését).
- 16 A kérdést előterjesztő bíróság ez alapján arra a következtetésre jut, hogy a 2013/488 határozat célja, hogy a vállalkozók ellenőrzése tekintetében konkrét kötelezettségeket rójon a tagállamokra. Mivel az EUMSZ 288. cikk negyedik bekezdése értelmében e határozat teljes egészében kötelező valamennyi tagállamra nézve, a nemzeti hatóságok a telephely-biztonsági tanúsítványok kiállítása és visszavonása során kötelesek figyelembe venni az e határozatból eredő kötelezettségeket. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint e tekintetben nincs jelentősége annak, hogy a 2013/488 határozat azokra a vonatkozó nemzeti jogszabályra hivatkozik, amely alapján a KUB eljár. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy ez a jogi aktus formájának (határozat)

megválasztásából és abból a tényből következik, hogy az a tagállamokat és nem a magánszemélyeket kötelezi. A tagállamok az EUMSZ 291. cikk (1) bekezdésével összhangban a jogi aktus végrehajtása érdekében elfogadják a nemzeti jogban előírt valamennyi intézkedést és eljárást.

- 17 A kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy a szlovák nemzeti jog nem állapít meg a 2013/488 határozat alkalmazásában a telephely-biztonsági tanúsítvány kiadására vonatkozó konkrét eljárásokat. A nemzeti biztonsági ellenőrzést a nemzeti joggal összhangban az iparbiztonsági tanúsítvány kiadása céljából kell elvégezni. Az ilyen tanúsítvány alapján a gazdálkodó szervezet számára a megfelelő európai uniós minősítési szintű telephely-biztonsági tanúsítványt bocsátanak ki, amelynek érvényessége a nemzeti jog szerinti iparbiztonsági tanúsítvány érvényességétől függ. A Bíróság 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélete (C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105) alapján azonban a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy az a körülmény, hogy a nemzeti szabályozást nem kifejezetten konkrét uniós jogi aktus végrehajtása céljából fogadták el, nem jelenti azt, hogy alkalmazásuk nem minősülhet az uniós jog végrehajtásának.
- 18 A kérdést előterjesztő bíróság azon álláspont felé hajlik, hogy a megtámadott határozat általa történő felülvizsgálata olyan helyzetnek minősülhet, amelyben valamely tagállam uniós jogot hajt végre, és amelyben a Charta 51. cikkének (1) bekezdése alapján a Charta alkalmazandó.
- 19 A kérdést előterjesztő bíróság a 2013/488 határozat jogalapját kérdőjelezi meg, amelyet lényegében homályosnak tart; az EUMSZ 240. cikk (3) bekezdése, amelyre ebben az összefüggésben hivatkozik, kizárólag arra vonatkozik, hogy a Tanács miként határoz eljárási kérdésekben és az eljárási szabályzatot illetően. A kérdést előterjesztő bíróság szerint e határozat jogalapja nem lehet az EUMSZ harmadik része V. címének 4. vagy 5. fejezete (igazságügyi együttműködés büntetőügyekben és rendőrségi együttműködés), aminek következtében a Bíróságnak az EUMSZ 276. cikk szerinti hatásköre a jelen ügyben korlátozott lenne. Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy olyan ügyről van szó, amelyben a tagállamot az EUMSZ 346. cikk [(1) bekezdésének] a) pontja alapján nem kötik a Charta rendelkezései. A kérdést előterjesztő bíróság szerint maga a 2013/488 határozat jellege vagy tartalma nem korlátozza a Szerződések vagy a Charta alkalmazásának megengedhetőségét a jelen ügyben, és így a Bíróság értelmezésre vonatkozó hatáskörét sem.

#### *A második kérdéstről*

- 20 A vonatkozó nemzeti jogszabályokból következik, hogy a KUB-nak és a bizottságnak a határozataikban hivatkoznia kell azokra a tényekre, amelyekre határozatukat és értékelésüket alapozzák. A gyakorlatban a határozatok nem térnek ki az egyes minősített adatokra. A határozatok kizárólag azokra a megfelelő okirati bizonyítékokra hivatkoznak, amelyben minősített adatok találhatóak. A nemzeti Najvyšší súd (legfelsőbb bíróság, Szlovákia) és Ústavný súd

(alkotmánybíróság, Szlovákia) joggyakorlata lehetővé teszi ezt az eljárást. A minősített adatokat tartalmazó okirati bizonyítékok nem állnak az ellenőrzött személy rendelkezésére. Az iparbiztonsági vagy telephely-biztonsági tanúsítvány megsemmisítésére (visszavonására) vonatkozó határozat felülvizsgálatára irányuló közigazgatási kereset esetén a Najvyšší správny súd (legfelsőbb közigazgatási bíróság) bírái korlátlanul jogosultak az összes, ügyiratban található minősített adatot megismerni. Az ellenőrzött személy ügyvédje kizárólag a szóban forgó minősített adatot meghatározó és azt a KUB részére továbbító hatóság vezetőjének hozzájárulásával ismerheti meg a minősített adatokat. A nemzeti ítélkezési gyakorlat szerint a minősített adatokhoz való hozzáférés ügyvéd részére történő biztosításáról szóló határozat külön nem vizsgálható felül. Az ügyvédnek minden esetben bizalmasan kell kezelnie a minősített adatokat, aminek következtében azokat még az ügyfele sem ismerheti meg.

- 21 A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jognak nemcsak a meghozott közigazgatási határozat indokainak megismerése, hanem az ügyiratban szereplő, a közigazgatási hatóság által hivatkozott valamennyi adathoz való hozzáférés is a részét képezi. Az eljárásban részt vevő felek számára biztosítani kell azt a jogot, hogy a bírósághoz benyújtott valamennyi bizonyítékot vagy véleményt megismerhessék annak érdekében, hogy befolyásolják a bíróság döntését, vagy hogy észrevételeket tegyenek a hivatkozott bizonyítékokkal kapcsolatban. A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az iratbetekintési jog mindazonáltal mérlegelhető a nemzetbiztonsági érdekekkel szemben, ugyanakkor e mérlegelés nem foszthatja meg a védelemhez való jogot a tényleges érvényesüléstől azáltal, hogy az érintett személlyel vagy a tanácsadójával még az adott határozat alapjául szolgáló indokok lényegét sem közlik. Nem elegendő, hogy az érintett személy vagy a tanácsadója csupán az e célból kért engedélyt követően férhet hozzá ezen információkhoz, miközben az említett személyekkel még az ilyen határozatokat alátámasztó indokok lényegét sem közlik, és közigazgatási vagy bírósági eljárásban egyébként sem használhatnák fel azokat az információkat, amelyekhez hozzáférhettek.<sup>5</sup> Ugyanakkor e lehetőség az érintett személy tekintetében nem válthatja ki azt, hogy az iratanyaghoz való hozzáférés a bíróság számára biztosított.<sup>6</sup>
- 22 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a fentiekre tekintettel a második kérdésre adott válasz egyértelmű lehet (*acte éclairé*), azonban a jelen ügytől eltérően a C-159/21. sz. ügy nemcsak a Charta 47. cikkének, hanem a 2013/32 irányelv 23. cikke (1) bekezdése második albekezdésének értelmezésére is vonatkozott,<sup>7</sup> amely az érintett személy részére konkrét jogot biztosít az olyan

<sup>5</sup> Lásd: a Bíróság 2022. szeptember 22-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság és társai ítélete (C-159/21, EU:C:2022:708, 50. és 51. pont, valamint a rendelkező rész).

<sup>6</sup> Uo., 57. pont.

<sup>7</sup> A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 60. o.; helyesbítés: HL 2016. L 198., 50. o.)



információkhoz vagy forrásokhoz való hozzáférésre, amelyeknek a hozzáférhetővé tétele veszélyeztetné a nemzetbiztonságot.

- 23 A kérdést előterjesztő bíróság azt a kérdést veti fel, hogy a 2013/488 határozat 11. cikkében és V. mellékletében foglalt szabályozás olyan, az uniós jog által biztosított jogot biztosít-e a felperes számára, amelynek védelmét a Charta 47. cikkének (1) bekezdésére hivatkozva kérheti, azaz, hogy a 2013/488 határozatból levezetheti-e azt a jogot, hogy a telephely-biztonsági tanúsítványát ne vonják vissza, vagy azt a jogot, hogy a KUB e tanúsítvány visszavonásakor adott eljárási minimumszabályokat betartson. A kérdést előterjesztő bíróság azon álláspont felé hajlik, hogy a 2013/488 határozat nem keletkeztet közvetlenül jogokat a felperes számára, azonban kétségei vannak, mivel a határozat 11. cikkének (2) és (3) bekezdéséből azt a következtetést vonja le, hogy minősített szerződéseknek a Tanács Főtitkársága általi odaítélésekor (lásd az A. mellékletet) az említett határozat 11. cikkének (4) és (5) bekezdése szerinti biztonsági ellenőrzés elvégzése a vállalkozónak az ilyen szerződés megkötésére irányuló adott pályázati eljárásban való részvételének feltétele. Így a telephely-biztonsági tanúsítvány megsemmisítése (visszavonása) alapvetően befolyásolja a felperes azon lehetőségét, hogy ilyen minősített szerződésre pályázzon. Ebből azt a következtetést lehetne levonni, hogy a 2013/488 határozat adott jogokat biztosít a vállalkozóknak.
- 24 Ezt követően a kérdést előterjesztő bíróság a Charta 52. cikkének (3) bekezdésére hivatkozva az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) minősített adatok alapján meghozott határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó ítélkezési gyakorlatára hivatkozik. Az EJEB kulcsfontosságúnak tartotta, hogy az eljárást lefolytató bíróság teljeskörűen hozzáférjen a minősített adatokhoz.<sup>8</sup> Ezen értelmezés szerint jelen ügyben elegendő lenne, hogy a minősített adatokat kizárólag az eljárást lefolytató nemzeti bíróság ismerhesse meg. A Bíróság azonban ítélkezési gyakorlatában hangsúlyozta, hogy ez a Charta 47. cikkének (2) bekezdésére tekintettel nem elegendő.<sup>9</sup> A kérdést előterjesztő bíróság ezért szükségesnek tartja, hogy a Bíróságtól a jelen ügy tekintetében a Charta 47. cikke (2) bekezdésének pontosabb értelmezését kérje.

#### *A harmadik kérdéstről*

- 25 A felperes és a KUB részvételével folyamatban lévő bírósági eljárásokban a nemzeti bíróság a KUB hozzájárulása nélkül nem engedélyezheti a felperesnek vagy ügyvédjének, hogy betekintsen az ügyirat azon részeibe, amelyek minősített adatokat tartalmaznak. Mivel az ügyiratnak a minősített adatokat tartalmazó részeit a KUB bocsátja a bíróság rendelkezésére, a gyakorlatban csak a felperesnek az ügyirathoz való hozzáférése korlátozott. Annak ellenére, hogy a

<sup>8</sup> EJEB, 2017. szeptember 19., Regner kontra Cseh Köztársaság ítélet (35289/11. sz. kérelem, ECLI:CE:ECHR:2015:1126JUD003528911).

<sup>9</sup> 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet (C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373, 100. pont) vagy 2018. szeptember 13-i UBS Europe és társai ítélet (C-358/16, EU:C:2018:715, 70. pont).



közigazgatási perrendtartás 82. §-ának (2) bekezdése lehetővé teszi az ügyirat azon részeibe való betekintést, amelyek a bizonyítási eljárás tárgyát képezik, a nemzeti gyakorlatban a közigazgatási hatóság által rendelkezésre bocsátott ügyirat bíróság általi megismerése nem minősül bizonyításfelvételnek.

- 26 A közigazgatási perrendtartás 82. §-ának (2) és (3) bekezdése szerint az ügyirat minősített adatokat tartalmazó részeibe való betekintés feltétele, hogy a betekintő személy megfeleljen a 215/2004. sz. törvényben meghatározott feltételeknek. A gyakorlatban tehát a felperesnek érvényes iparbiztonsági tanúsítvánnyal, ügyvédjének pedig a 215/2004. sz. törvény szerinti biztonsági tanúsítvánnyal kell rendelkeznie, vagy az illetékes hatóság jóváhagyására van szüksége.
- 27 Abban az esetben, ha a kérdést előterjesztő bíróságnak a jelen ügyben nem kellett alkalmaznia a második kérdésben ismertetett nemzeti jogot és gyakorlatot, e bíróság arra keresi a választ, hogy milyen módon és mértékben kell a felperes részére a minősített adatok megismerésének lehetőségét biztosítani. Ezzel összefüggésben a bíróság azt kívánja megtudni, hogy e tekintetben közvetlenül levezethető-e a Charta 47. cikkének (2) bekezdéséből a nemzeti bíróság konkrét cselekvési módja vagy kötelezettsége. A Bíróságnak ítélkezési gyakorlatában hangsúlyoznia kellett, hogy a bíróságnak az eljárás résztvevőjével közölnie kell a közigazgatási hatóságtól kapott konkrét információkat, azonban az ezeket az adatokat tartalmazó teljes iratanyaghoz nem kell hozzáférést biztosítani.<sup>10</sup> Tekintettel a 2013/488 határozattal kapcsolatos azon bizonytalanságokra, amelyek az első és a második kérdés előterjesztéséhez vezettek, a kérdést előterjesztő bíróság fontosnak tartja, hogy a Bíróság az e határozat által szabályozott minősített adatok kérdésére vonatkozóan is értelmezze a Charta 47. cikkének (2) bekezdését.

*A negyedik kérdésről*

- 28 A 2013/488 határozat értelmében vett telephely-biztonsági tanúsítvány visszavonása kizárólag az iparbiztonsági tanúsítvány nemzeti jogszabályok alapján történő visszavonásának közvetlen következménye.
- 29 A nemzeti jogszabály és a 2013/488 határozat szerinti iparbiztonsági feltételek összehasonlítása azonban azt mutatja, hogy e feltételek nem azonosak, a nemzeti jogszabályban ugyanis a biztonsági szabályok megsértésének kockázatát tágabban értik. A 2013/488 határozat V. mellékletének 9. pontja szerint ugyanis a biztonsági szabályok megsértésének kockázata csak a b) pontban szerepel a „tulajdonlás, ellenőrzés, valamint [...] indokolatlan befolyás [lehetősége]” tekintetében. A 215/2004. sz. törvény a gazdálkodó szervezet esetében a biztonsági szabályok megsértése kockázatának tekinti mind a Szlovák Köztársaság érdekei ellen meghatározott területeken (védelem, biztonság, nemzetközi kapcsolatok) való fellépést, mind pedig az olyan konkrét külföldi,

<sup>10</sup> 2017. május 16-i Berlioz Investment Fund ítélet (C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373, 100. pont) vagy 2018. szeptember 13-i UBS Europe és társai ítélet (C-358/16, EU:C:2018:715, 70. pont).

kereskedelmi vagy vagyoni kapcsolatot, amely sértheti a Szlovák Köztársaság érdekeit. A 2013/488 határozat V. melléklete nem hivatkozik ilyen kockázatokra. A 2013/488 határozat 11. cikkének (5) bekezdése szerint a nemzeti biztonsági hatóság a nemzeti jogszabályokkal összhangban jár el, amelyek szélesebb körben szabályozhatják a biztonsági szabályok megsértése kockázatának való elismerés kritériumait. A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság szerint a bizottság megtámadott határozata, valamint a KUB szóban forgó határozata kizárólag a 215/2004. sz. törvényben szabályozott biztonsági szabályok megsértésének kockázatán alapul.

- 30 Mivel a tagállamok csak akkor címzettjei a Charta rendelkezéseinek, ha azok uniós jogot hajtanak végre, a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy jelen ügyben ilyen esetről van-e szó.
- 31 Ha a Charta 47. cikkéből jog (vagy kötelezettség) következne arra, hogy a felperes vagy ügyvédje részére hozzáférést biztosítsanak a vonatkozó minősített adatokhoz, meg kell állapítani, hogy ez a nemzeti jog értelmében vett, azonban nem a 2013/488 határozat értelmében vett biztonsági szabályok megsértésének kockázatával kapcsolatos minősített adatokra is vonatkozik-e. Például a felperesnek a Szlovák Köztársaság érdekei ellen a 215/2004. sz. törvény 49. §-a (2) bekezdésének a) pontja szerinti fellépésére vonatkozó minősített adat a 2013/488 határozat V. mellékletének 9. pontjában foglalt kritériumok szempontjából nem fontos a határozathozatalhoz. Ebben az esetben a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a Charta 51. cikkének (2) bekezdése úgy értelmezhető, hogy azzal ellentétben, ha a nemzeti bíróságnak az ilyen minősített adattal kapcsolatos eljárása közvetlenül a Charta 47. cikkén és a nemzeti jog alkalmazásának mellőzésén alapul.
- 32 Másrészt azonban mind a KUB, mind az alperes bizottság kizárólag amiatt döntött a 2013/488 határozat 11. cikke és V. melléklete értelmében vett telephely-biztonsági tanúsítvány megsemmisítéséről (visszavonásáról), hogy egyidejűleg a 215/2004. sz. törvény 50. §-a szerinti iparbiztonsági tanúsítványt is megsemmisítsék (visszavonták). Noha az utóbbi tanúsítványt kizárólag a biztonsági szabályok megsértésének olyan kockázata miatt vonták vissza, amelyet a 2013/488 határozat V. mellékletének 9. pontja kifejezetten nem említ, a kérdést előterjesztő bíróság szerint olyan értelmezés is elfogadható, hogy a Charta 47. cikkének követelményeit teljes mértékben alkalmazni kell minden olyan minősített adatra, amely a telephely-biztonsági tanúsítvány megsemmisítése (visszavonása) szempontjából releváns volt, függetlenül attól, hogy az a 2013/488 határozat V. mellékletének 9. pontjában említett körülményekre vonatkozik-e vagy sem.