

**Zadeva C-185/23**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

22. marec 2023

**Predložitevno sodišče:**

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovaška)

**Datum predložitvene odločbe:**

28. februar 2023

**Tožeča stranka:**

BONUL s.r.o.

**Tožena stranka:**

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie  
rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu

---

## **Predmet postopka v glavni stvari**

Sodni preizkus odločbe odbora nacionalnega parlamenta, s katero je bila potrjena odločba nacionalnega varnostnega organa, s katero je bilo tožeči stranki odvzeto dovoljenje za dostop do tajnih podatkov.

## **Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Razlaga prava Unije, člen 267 PDEU

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

1. Ali je treba člen 51(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah **razlagati** tako, da **država članica izvaja pravo Unije**, kadar sodišče te države članice preverja zakonitost odločbe posebnega odbora parlamenta te države, ki je kot organ druge stopnje potrdil upravno odločbo nacionalnega varnostnega organa, s katero sta bili pravni osebi preklicani (odvzeti)

- najprej nacionalno varnostno dovoljenje, ki vsebuje pooblastilo za dostop do tajnih podatkov v skladu z nacionalnim pravom,

in hkrati ter izključno zaradi preklica tega dovoljenja tudi

- varnostno dovoljenje organizacije, ki je bilo tej pravni osebi izdano zaradi dostopa do tajnih podatkov stopnje tajnosti „SECRET UE/EU SECRET“ v smislu člena 11 Sklepa Sveta z dne 23. septembra 2013 o varnostnih predpisih za varovanje tajnih podatkov EU (2013/488/EU) in priloge V k temu sklepu v različici, ki je zavezujoča?

2. Če je **odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:**

Ali je treba člen 47, prvi in drugi odstavek, Listine razlagati tako, da **nasprotujeta nacionalnim pravnim pravilom in praksi**, v skladu s katerimi

- (a) v odločbi nacionalnega varnostnega organa o preklicu (odvzemu) nacionalnega varnostnega dovoljenja in varnostnega dovoljenja organizacije niso navedeni tajni podatki, na podlagi katerih je ta organ ugotovil, da so izpolnjeni pogoji za preklic (odvzem) teh dovoljenj, temveč so navedeni le sklici na ustrezen dokument iz spisov tega organa, ki vsebuje te tajne podatke,
- (b) zadevna pravna oseba nima vpogleda v spis nacionalnega varnostnega organa in posamezne dokumente, ki vsebujejo tajne podatke, na podlagi

katerih je ta organ ugotovil, da je bil preklic (odvzem) teh dovoljenj utemeljen,

- (c) vpogled v ta spis in take dokumente lahko pridobi odvetnik zadevne pravne osebe, vendar le s soglasjem vodje nacionalnega varnostnega organa ali po potrebi s soglasjem drugega organa, ki je te dokumente predložil nacionalnemu varnostnemu organu, vendar ta odvetnik tudi po vpogledu ne sme razkriti vsebine spisa in teh dokumentov,
- (d) ima popoln vpogled v ta spis in dokumente sodišče, ki presoja o zakonitosti odločbe iz prvega vprašanja?

### 3. Če je **odgovor na drugo vprašanje pritrديلen**:

Ali je treba člen 47, prvi in drugi odstavek, Listine razlagati tako, da **sodišču**, ki presoja o zakonitosti odločbe iz prvega vprašanja, **neposredno dovoljuje (oziroma mu nalaga)**, da ne uporabi pravnih pravil in prakse iz drugega vprašanja in da zadevni pravni osebi ali njenemu odvetniku dovoli vpogled v spis nacionalnega varnostnega organa ali po potrebi v dokumente, ki vsebujejo tajne podatke, če meni, da je to potrebno za zagotovitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva in do kontradiktornega postopka?

### 4. Če je **odgovor na tretje vprašanje pritrديلen**:

Ali je treba člen 51(1) in (2) Listine **razlagati** tako, da se pristojnost sodišča, da odobri vpogled v spis ali po potrebi v dokumente v smislu tretjega vprašanja, nanaša

- samo na tiste dele spisa ali dokumentov, ki vsebujejo podatke, ki so pomembni za oceno industrijske varnosti v smislu člena 11 Sklepa Sveta 2013/488/EU in Priloge V k temu sklepu,

ali

- tudi na tiste dele spisa ali dokumentov, ki vsebujejo podatke, ki so pomembni izključno za oceno industrijske varnosti v smislu nacionalne zakonodaje, to je v obsegu, ki je širši od tistega, ki je določen z zahtevami iz Sklepa Sveta 2013/488/EU?

### **Upoštevne določbe prava Unije**

Člen 240(3), členi od 267 do 276, člen 288(4), člen 291(1) in člen 346(a) PDEU

Členi 47, 51 in 52 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)

Uvodna izjava 3, člena 1 in 11, člen 15(3), člen 16(3) Sklepa Sveta z dne 23. septembra 2013 o varnostnih pravilih za varovanje tajnih podatkov EU (2013/488/EU) (UL 2013, L 274, str. 1) in Priloga V k temu sklepu.

### **Upoštevne določbe nacionalnega prava**

*Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon št. 215/2004 o varovanju tajnih podatkov in o spremembi in dopolnitvi nekaterih zakonov), kakor je bil spremenjen*

Člen 2(a) določa, da so „**tajni podatki**“ tisti podatki ali gradivo, ki jih kot take označi avtor tajnih podatkov in se v interesu Slovaške republike varujejo pred razkritjem, nepooblaščenno uporabo, poškodovanjem, nepooblaščenno reprodukcijo, uničenjem, izgubo ali krajo.

Člen 2(e) določa, da je „**avtor tajnih podatkov**“ pravna ali fizična oseba, ki je pooblaščen za sprejetje odločitve, da se podatek ali gradivo opredeli kot tajni podatek. Člen 2(f) določa, da je „**pooblaščen oseba**“ pravna ali fizična oseba, ki ima dovoljenje za seznanitev s tajnimi podatki ali ki ima pooblastilo za seznanitev s tajnimi podatki na podlagi zakona.

Člen 10(1)(h) določa, da je **za pridobitev pooblastila za seznanitev s tajnimi podatki potrebno veljavno potrdilo**, ki ga izda Národný bezpečnostný úrad Slovenskej republiky (nacionalni varnostni organ Slovaške republike, v nadaljevanju: NVO).

Člen 26(2) določa, da NVO na podlagi rezultatov postopka preverjanja izda odločbo, da oseba, na katero se nanaša predlog, ne izpolnjuje pogojev za pridobitev pravice iz člena 10(1). Člen 26(3) določa, da mora taka odločba vsebovati navedbo določbe, na podlagi katere je NVO odločil, da se zadevna oseba ne sme seznaniti s tajnimi podatki, okoliščin, na podlagi katerih je sprejel odločitev, in preudarkov, ki so bili pomembni za organ pri presoji dokazov, ter pravni pouk o možnosti vložitve pritožbe.

Člen 6(8) določa, da „**industrijska varnost**“ pomeni sklop ukrepov, ki jih pravna ali fizična oseba sprejme za varovanje tajnih podatkov, ki so ji bili posredovani ali jih je sama ustvarila. Člen 8(1) določa, da **ima v primeru, ko gre za pravno osebo, obveznost varstva tajnih podatkov organ, ki je določen v aktu o ustanovitvi** (v nadaljevanju: upravljavec).

Člen 34(1)(f) določa, da ima sodnik posebno pooblastilo v okviru opravljanja svojih nalog.

Člen 35(3) določa, da je odvetnik druga pooblaščen oseba, ki se lahko v postopku pred državnim organom s soglasjem predstojnika organa, ki je pristojen za zadevne tajne podatke, enkratno seznaniti s tajnimi podatki v obsegu, ki je potreben za ta postopek, potem ko podpiše izjavo o varovanju tajnosti. Člen 35(4)

določa, da državni organ, ki vodi postopek, nemudoma pisno obvesti NVO in avtorja tajnih podatkov o identiteti odvetnika in o obsegu, v katerem se je slednji seznanil s tajnimi podatki stopnje Prísne tajné (strogo tajno), Tajné (tajno) ali Dôverné (zaupno).

Člen 38(a) določa, da je odvetnik kot pooblaščen oseb dolžan varovati tajnost podatkov in gradiva, ki vsebuje tajne podatke.

Člen 43 določa, da mora podjetje, če obstaja utemeljena verjetnost, da mu bo državni organ zaupal izdelavo tajnih podatkov ali da mu bo posredoval tajne podatke, NVO zaprositi za izdajo **nacionalnega varnostnega dovoljenja**. Člen 45(1) določa, da NVO v postopku preverjanja ugotavlja, ali podjetje izpolnjuje pogoje za industrijsko varnost, zlasti ali je podjetje **zanesljivo z varnostnega vidika**<sup>1</sup> v smislu člena 46(c).

Člen 50(1) in (3) določa, da NVO v primeru, da se pri varnostnem preverjanju izkaže, da podjetje izpolnjuje pogoje iz člena 46, podjetju izda **nacionalno varnostno dovoljenje** z veljavnostjo največ petih let. Člen 50(4) določa, da ima podjetje pravico, da se seznanj s tajnimi podatki do stopnje tajnosti, za katero mu je bilo izdano nacionalno varnostno dovoljenje.

Člen 50(5) določa, da NVO, če ugotovi, zlasti, da podjetje ni več zanesljivo z varnostnega vidika v smislu člena 46(c) ali da je grobo ali večkrat kršilo svoje obveznosti na področju varovanja tajnih podatkov, prekliče **nacionalno varnostno dovoljenje**. Člen 52(1)(c) določa, da nacionalno varnostno dovoljenje preneha veljati takoj, ko NVO poda obvestilo v skladu s členom 50(5).

Člen 60(7) določa, da NVO izvede postopek varnostnega preverjanja posameznika, ki se bo s tajnimi podatki seznanil v zvezi z opravljanjem nalog na podlagi mednarodne pogodbe, ki zavezuje Slovaško republiko, in mu izda **dovoljenje za dostop do tajnih podatkov**.

Člen 30(1) določa, da lahko osebe, na katere so naslovljene zgoraj navedene odločbe NVO, zoper te odločbe vložijo pritožbo v 15 dneh od vročitve odločbe. Pritožba ima odložilni učinek, v skladu s členom 30(2) pa lahko NVO sam ugodi pritožbi.

<sup>1</sup> Podjetje, ki je v skladu s členom 49(1) zanesljivo z varnostnega vidika, ne more biti podjetje, pri katerem se ugotovi obstoj varnostnega tveganja. Člen 49(2) določa, da varnostno tveganje obstaja v primeru: (a) delovanja proti interesom Slovaške republike na področju obrambe države, državne varnosti, mednarodnih odnosov, gospodarskih interesov države, delovanja državnega organa ali delovanja proti interesom, ki se jih je Slovaška republika zavezala varovati; (b) zunanjih, poslovnih ali premoženjskih povezav, ki bi lahko škodile interesom Slovaške republike na področju zunanje politike ali varnosti; (c) obstoja gospodarskih, premoženjskih ali finančnih povezav z osebami s področja organiziranega kriminala; (d) koruptivnega ravnanja podjetja; (e) osebne nestabilnosti na vodstvenih položajih ali v organih podjetja; ali (f) preklica veljavnosti potrdila upravljavcu v podjetju.

*Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej Rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (ustavni zakon št. 254/2006 o ustanovitvi in dejavnostih odbora nacionalnega parlamenta Slovaške republike za nadzor nad odločbami nacionalnega varnostnega organa), kakor je bil spremenjen*

Člena 2 in 3 določata, da **odbor** nacionalnega parlamenta Slovaške republike (v nadaljnjem besedilu: odbor), ki ga sestavlja 11 poslancev, izvaja nadzor nad odločbami, ki jih NVO izda na podlagi zakona št. 215/2004. Člen 4(2) določa, da odbor v primeru, da je pritožba utemeljena, izpodbijano odločbo odpravi in zadevo vrne NVO v ponovno odločanje, sicer pa pritožbo zavrne. Odločba odbora vsebuje izrek, obrazložitev in pravni pouk.

Člen 5 določa, da nadzor nad odločbami odbora izvaja Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (vrhovno upravno sodišče Slovaške republike).

*Zakon št. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok (zakon št. 162/2015 – zakonik o upravnem sporu), kakor je bil spremenjen*

Člen 81(1) in (3) določa, da imajo udeleženci v postopku in njihovi zastopniki pravico do vpogleda v sodne spise, ki vsebujejo tajne podatke, in v priloge takih spisov ter do prepisov in kopij le, če je to v skladu s predpisi o varovanju tajnih podatkov.

Člen 82(1) in (2) določa, da organ javne uprave ob predložitvi upravnega spisa vedno navede dele spisa, ki vsebujejo tajne podatke. Vodja oddelka izključi te dele spisa iz vpogleda v spis. Vendar ni mogoče izključiti možnosti vpogleda v spis za tiste dele spisa, na podlagi katerih upravno sodišče izvaja dokazni postopek, kot tudi za tiste dele, v katere je imel udeleženec postopka pravico vpogleda med postopkom pred upravnim organom.

Člen 119 določa, da lahko upravno sodišče izvede dokaze, ki so potrebni za preizkus zakonitosti izpodbijane odločbe.

Člen 120(a) določa, da upravno sodišče ni vezano na dejansko stanje, ki ga je ugotovil upravni organ, in lahko samo izvede dokazni postopek, če meni, da je to potrebno za odločitev o zadevi.

*Vyhláška Národný bezpečnostný úrad č. 134/2016 Z. z. o personálnej bezpečnosti (odlok nacionalnega varnostnega urada št. 134/2016 o osebni varnosti)*

Člen 5(1)(d) in (g) v povezavi s členom 5(6) določa, da morajo biti v dovoljenju za dostop do tajnih podatkov, ki se izda posamezniku, in v varnostnem dovoljenju organizacije, ki se izda podjetju, navedene najvišja stopnja tajnosti tajnih podatkov Evropske unije, do katerih lahko imetnik dovoljenja dostopa, upoštevne določbe prava Unije, na podlagi katerih je posamezniku dovoljen dostop do tajnih podatkov, in datum začetka in konca veljavnosti dovoljenja.

Člen 5(4)(a) v povezavi z odstavkom 6 tega člena določa, da se omenjeni dovoljenji načeloma izdeta največ za čas veljavnosti potrdil.

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 Tožeča stranka je slovaška družba z omejeno odgovornostjo, ki ji je NVO 6. septembra 2018 izdal **nacionalno varnostno dovoljenje**, ki se nanaša na seznanitev s tajnimi podatki stopnje tajnosti „Prísne tajné“ (strogo tajno), pošiljanje tajnih podatkov stopnje tajnosti „Tajné“ (tajno) v fizični in elektronski obliki ter izdelavo tajnih podatkov stopnje tajnosti „Tajné“ (tajno). NVO je 15. novembra 2018 tožeči stranki izdal varnostno dovoljenje organizacije za stopnjo tajnosti SECRET UE/EU SECRET.
- 2 Nato se je NVO seznanil z različnimi javno dostopnimi podatki o tem, (i) da se tožeča stranka oziroma člani njene uprave obravnavajo zaradi različnih kaznivih ravnanj, (ii) da je tožeča stranka sklenila pogodbe s subjekti, osumljenimi kaznivih ravnanj, in jim plačevala neobičajne denarne zneske ter (iii) da je bila tožeča stranka osumljena, da se je povezala z nekim drugim subjektom, s katerim je sodelovala pri razpisih ekonomske narave, pri čemer ni navedla, da sta pod skupnim nadzorom. NVO je dodatne podatke pridobil na podlagi lastnih ukrepov ali od drugih državnih organov. Ti podatki so vsebovani v dokumentih, ki so jih NVO oziroma drugi državni organi kot njihovi avtorji označili kot tajna dokazna gradiva. NVO je tožeči stranki omogočil, da zavzame stališče glede nekaterih podatkov, ne pa tudi glede posameznih tajnih dokaznih gradiv ali glede podatkov, ki jih ta gradiva vsebujejo. Tožeča stranka je predložila pojasnila le v zvezi z podatki, ki ji jih je posredoval NVO.
- 3 NVO je 25. avgusta 2020 izdal odločbo, v kateri je ugotovil, da tožeče stranke ni mogoče šteti za subjekt, ki je zanesljiv z varnostnega vidika, saj je bilo v zvezi z njo ugotovljeno, da obstaja varnostno tveganje, in sicer zaradi poslovne povezave, ki bi lahko škodovala interesom Slovaške republike na področju varnosti<sup>2</sup>, in delovanja proti interesom Slovaške republike na področju državnih gospodarskih interesov<sup>3</sup>. Na podlagi tega je NVO preklical nacionalno varnostno dovoljenje z dne 6. septembra 2018 in posledično<sup>4</sup> preklical tudi dovoljenje z dne 15. novembra 2018.
- 4 NVO se je v obrazložitvi odločbe skliceval na javno dostopne podatke in druge podatke, ki jih je opisal kot „podatke, navedene na določenih straneh, v določenih odstavkih ali v določenih prilogah k tajnemu dokaznemu gradivu z določeno številko z določenim datumom“, brez nadaljnjih podrobnosti.

<sup>2</sup> Na podlagi člena 49(1) in (2)(b) zakona št. 215/2004.

<sup>3</sup> Na podlagi člena 49(1) in (2)(a) zakona št. 215/2004.

<sup>4</sup> Na podlagi člena 50(5) zakona št. 215/2004.

- 5 Tožeča stranka je zoper odločbo NVO pri odboru vložila pritožbo, v kateri je trdila, da ni imela možnosti vpogleda v spis NVO in seznanitve z vsebino dokazov iz tajnih dokaznih gradiv. Tožeča stranka je ugovarjala tudi ugotovljenemu dejanskemu stanju in pravni presoji NVO na podlagi javno dostopnih podatkov. Odbor je to pritožbo zavrnil z odločbo z dne 4. novembra 2020 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).
- 6 Tožeča stranka je zoper to odločbo odbora vložila tožbo pri Najvyšší správny súd (vrhovno upravno sodišče). NVO je temu sodišču predložil celoten spis, ki je vseboval tudi tajna dokazna gradiva.
- 7 Predsednik oddelka nacionalnega sodišča je s sklepom z dne 4. oktobra 2022 na podlagi člena 82(1) zakonika o upravnem sporu te zaupne dele spisa izločil iz možnosti vpogleda. Istega dne je odvetnik tožeče stranke zaprosil za vpogled v te dele spisa. Predsednik oddelka je 5. oktobra 2022 to prošnjo zavrnil na podlagi člena 82(1) zakonika o upravnem sporu, vendar je hkrati NVO predlagal, naj poda soglasje k vpogledu.
- 8 NVO je z dopisom z dne 25. novembra 2022 nacionalno sodišče obvestil, da daje tako soglasje le v zvezi z dvema tajnimi dokaznimi gradivi, v zvezi z drugimi dokazi pa soglasja ne daje. NVO je to utemeljil s tem, da dokazi iz tajnih dokaznih gradiv vsebujejo podatke, katerih razkritje bi lahko povzročilo razkritje virov informacij in ogrozilo učinkovitost ukrepov, ki jih NVO in drugi državni organi izvajajo proti tožeči stranki. Odvetnik tožeče stranke je z dopisom z dne 16. januarja 2023 nacionalno sodišče ponovno zaprosil za vpogled v tajna dokazna gradiva, pri čemer se je skliceval na člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, kot se razlaga v skladu s sodbo Sodišča z dne 22. septembra 2022, GM (C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708).

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 9 Tožeča stranka navaja predvsem očitek, da ji ni bilo omogočeno, da bi vpogledala v spis NVO in se seznanila z vsebino tajnih dokaznih gradiv. Odvetnik tožeče stranke je lahko zaprosil za dovoljenje za dostop do teh gradiv šele po vročitvi odločbe NVO. Direktor NVO pa prošnji za dostop do dokumentov ni ugodil in je navedel utemeljitev, ki je po mnenju tožeče stranke zelo splošna. Tožeča stranka prereka tudi dejanske in pravne ugotovitve, do katerih je NVO prišel na podlagi javno dostopnih podatkov. Tožeča stranka v tožbi v upravnem sporu trdi, da njenih procesnih pravic do seznanitve z vsebino spisa ni mogoče absolutno omejiti zgolj na podlagi splošnega pojasnila, da gre za tajne podatke. Po mnenju tožeče stranke z vidika zagotavljanja pravice do obrambe ne zadostuje, da lahko sodišče vpogleda v tajne podatke. V zvezi z glavnim predmetom zadeve tožeča stranka prereka trditve, da v njenem primeru obstaja varnostno tveganje, zaradi katerega je mogoče preklicati nacionalno varnostno dovoljenje in varnostno dovoljenje organizacije.



- 10 Tožeča stranka se izrecno sklicuje na Listino in zatrjuje kršitev njene pravice do učinkovitega pravnega sredstva in poštenega sojenja iz člena 47 Listine, čeprav iz predloga za začetek postopka za izdajo predhodne odločbe ne izhaja, da bi tožeča stranka izrecno trdila, da je treba šteti, da se z upoštevnimi nacionalnimi določbami izvaja pravo Unije.
- 11 Tožena stranka prereka trditve tožeče stranke. Poudarja, da je sodni nadzor nad izpodbijano odločbo mogoče opraviti in da je sodišče seznanjeno z vsemi dokumenti, vključno s tajnimi dokaznimi gradivi.

### **Povzetek obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

#### *Prvo vprašanje*

- 12 Predložitveno sodišče je izključno pristojno za preizkus izpodbijane odločbe; njegova odločba bo postala pravnomočna. Predložitveno sodišče meni, da so odgovori Sodišča na vprašanja za predhodno odločanje potrebni za rešitev spora. Predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba nacionalno pravno ureditev, ki je predmet te zadeve, šteti za izvajanje prava Unije in ali se posledično v tem primeru uporablja Listina. Predložitveno sodišče navaja, da tožeča stranka sama ne navaja razlogov, iz katerih naj bi bilo to tako.
- 13 Predložitveno sodišče je preučilo sodno prakso Sodišča v zvezi z izrazom „izvajanje prava Unije“, pri čemer izpostavlja točko 34 sodbe z dne 19. aprila 2018, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi* (C-152/17, EU:C:2018:264), točki 40 in 41 sklepa z dne 24. septembra 2019, *Spetsializirana prokuratura (Domneva nedolžnosti)* (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776), točko 25 sodbe z dne 6. marca 2014, *Siragusa* (C-206/13, EU:C:2014:126), in točko 28 sodbe z dne 26. februarja 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105).
- 14 Predložitveno sodišče ugotavlja, da sporna odločba NVO in izpodbijana odločba odbora temeljita izključno na nacionalnem pravu. Vendar je iz odloka št. 134/2016 razvidno, da je v varnostnem dovoljenju organizacije navedena najvišja stopnja tajnosti tajnih podatkov Evropske unije, do katerih ima imetnik dovoljenja dostop. Nacionalna zakonodaja pa ne ureja podrobneje ravnanja s tajnimi podatki Evropske unije ali podrobnosti o dostopu do takih podatkov.
- 15 Predložitveno sodišče navaja, da člen 1(1) Sklepa 2013/488 določa, da so v tem sklepu določena temeljna načela in minimalni standardi varovanja tajnih podatkov EU. V uvodni izjavi 3 in členu 1(2) tega sklepa je določeno, da morajo države članice ta načela in standarde spoštovati v skladu z njihovim nacionalnim pravom. Člen 15(3)(c) in (d) Sklepa 2013/488 določa, da države članice v skladu s svojim nacionalnim pravom sprejmejo ustrezne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da pri delu s tajnimi podatki EU in njihovi hrambi ta sklep spoštujejo tudi druge osebe v državah članicah, ki so ustrezno pooblašcene za dostop do tajnih podatkov EU, ter izvajalci iz držav članic. Člen 16(3)(a)(iii) tega sklepa zahteva, da države članice imenujejo NVO, ki zagotovi, da so vse osebe, ki so zaposlene pri izvajalcih,

ustrezno preverjene ali da se takim osebam izda ustrezno dovoljenje. Člen 11(5) Sklepa 2013/488 izrecno zavezuje NVO države članice, da zagotovijo, da imajo izvajalci ali podizvajalci, registrirani v posamezni državi članici, ki sodelujejo pri pogodbah s tajnimi podatki, zaradi katerih morajo imeti dostop do podatkov stopnje tajnosti CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ali SECRET UE/EU SECRET, varnostno dovoljenje organizacije. Podrobnosti tega dovoljenja so urejene v Prilogi V k temu sklepu (glej člen 11(7)).

- 16 Predložitveno sodišče iz tega sklepa, da je namen Sklepa 2013/488 državam članicam naložiti konkretne obveznosti v zvezi s preverjanjem izvajalcev. Ker iz člena 288(4) PDEU izhaja, da je ta sklep v celoti zavezujoč za vse države članice, morajo nacionalni organi pri izdaji in preklicu varnostnih dovoljenj organizacije upoštevati obveznosti, ki izhajajo iz tega sklepa. Po mnenju predložitvenega sodišča v zvezi s tem ni pomembno, da se Sklep 2013/488 sklicuje na upoštevno nacionalno zakonodajo, v skladu s katero mora ravnati NVO. Predložitveno sodišče meni, da je to posledica izbire oblike pravnega akta (sklep) in dejstva, da ta zavezuje države članice in ne posameznikov. Države članice vse ukrepe in postopke, ki so v njihovi nacionalni zakonodaji določeni za izvajanje pravnih aktov, sprejmejo v skladu s členom 291(1) PDEU.
- 17 Predložitveno sodišče navaja, da slovaško nacionalno pravo ne določa posebnih postopkov za izdajo varnostnih dovoljenj organizacije za namene Sklepa 2013/488. Nacionalno varnostno preverjanje zaradi izdaje nacionalnega varnostnega dovoljenja se izvede v skladu z nacionalno zakonodajo. Na podlagi takega dovoljenja se podjetju izda varnostno dovoljenje organizacije za ustrezno stopnjo tajnosti Evropske unije, katerega veljavnost je odvisna od veljavnosti nacionalnega varnostnega dovoljenja, ki je bilo izdano v skladu z nacionalno zakonodajo. Vendar predložitveno sodišče na podlagi sodbe Sodišča z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105), meni, da dejstvo, da nacionalne določbe niso bile sprejete posebej za izvajanje določenega pravnega akta Unije, ne pomeni, da njihova uporaba ne more pomeniti izvajanja prava Unije.
- 18 Predložitveno sodišče se strinja s stališčem, da bi njegov preizkus izpodbijane odločbe lahko pomenil, da je nastal položaj, v katerem država članica izvaja pravo Unije in za katerega se uporablja Listina, kot izhaja iz člena 51(1) te listine.
- 19 Predložitveno sodišče se sprašuje o pravni podlagi Sklepa 2013/488, za katero v bistvu meni, da je nejasna; člen 240(3) PDEU, na katerega se ta sklep sklicuje, se nanaša le na način odločanja Sveta o postopkovnih vprašanjih in o poslovniku. Po mnenju predložitvenega sodišča pravna podlaga tega sklepa ne bi smela biti poglavje 4 ali 5 naslova V tretjega dela PDEU (pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah in policijsko sodelovanje), posledica česar bi v obravnavanem primeru bila, da bi bila pristojnost Sodišča v smislu člena 276 PDEU omejena. Poleg tega predložitveno sodišče meni, da ne gre za primer, v katerem v skladu s členom 346(a) PDEU določbe Listine držav članic ne zavezujejo. Po mnenju predložitvenega sodišča sama narava ali vsebina Sklepa 2013/488 ne omeujeta

dopustnosti uporabe Pogodb ali Listine v obravnavani zadevi in s tem tudi ne pristojnosti Sodišča za razlago.

### *Drugo vprašanje*

- 20 Iz upoštevne nacionalne ureditve izhaja, da morata NVO in odbor v svojih odločbah navesti dejstva, na katerih te odločbe temeljijo, in svojo presojo teh dejstev. V praksi te odločbe ne vsebujejo posameznih tajnih podatkov. Vsebujejo le sklicevanje na oznako zadevnega dokaznega gradiva, v katerem so vsebovani tajni podatki. Iz nacionalne sodne prakse Najvyšší súd (vrhovno sodišče, Slovaška) in Ústavný súd (ustavno sodišče, Slovaška) izhaja, da je tak postopek dopusten. Tajno dokazno gradivo ni dostopno osebi, zoper katero se opravlja varnostni pregled. V primeru tožbe v upravnem sporu, ki se vloži zaradi ponovne preučitve odločbe o preklicu (odvzemu) nacionalnega varnostnega dovoljenja ali varnostnega dovoljenja organizacije, se lahko sodniki Najvyšší Správny súd (vrhovno upravno sodišče) brez omejitev seznanijo z vsemi tajnimi podatki iz spisa. Odvetnik osebe, ki je v postopku varnostnega preverjanja, se lahko s tajnimi podatki seznanijo le s soglasjem predstojnika organa, ki je podatke označil za tajne in jih posredoval NVO. V skladu z nacionalno sodno prakso zoper sklep, da se odvetniku odobri dostop do tajnih podatkov, ni mogoče vložiti pritožbe. V vsakem primeru mora odvetnik ohraniti tajnost podatkov, zato z njo ne more seznaniti niti svoje stranke.
- 21 V skladu s sodno prakso Sodišča sestavni element pravice do poštenega sojenja ni le seznanitev z razlogi, na katerih temelji upravna odločba, ampak tudi dostop do vseh podatkov iz spisa, na katere se je oprl upravni organ. Stranke v postopku morajo imeti pravico, da se seznanijo z vsemi dokazi ali stališči, predloženimi sodišču, da bi lahko vplivale na odločitev sodišča ali zavzele stališče o navedenih dokazih. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je vseeno mogoče tehtati med pravico do vpogleda v spis in interesi nacionalne varnosti, vendar tako tehtanje ne sme privedi do tega, da se pravici do obrambe odvzame polni učinek s tem, da zadevna oseba ali njen pravni zastopnik nista obveščena niti o bistveni vsebini razlogov, na katerih temelji odločba. Ne zadostuje, da imata zadevna oseba oziroma njen zastopnik dostop do teh podatkov le po pridobitvi dovoljenja za dostop, pri čemer nista obveščena niti o bistvu razlogov, na katerih temeljijo take odločitve, in nikakor ne smeta za namene upravnega ali sodnega postopka uporabiti podatkov, do katerih sta morda imela dostop.<sup>5</sup> Hkrati teh pravic zadevne osebe ne more nadomestiti dejstvo, da do spisa lahko dostopa sodišče.<sup>6</sup>
- 22 Predložitveno sodišče meni, da bi bil glede na navedeno odgovor na drugo vprašanje lahko jasen (*acte éclairé*), da pa se v nasprotju z obravnavano zadevo zadeva C-159/21 ni nanašala le na razlago člena 47 Listine, ampak tudi na razlago

<sup>5</sup> Glej sodbo Sodišča z dne 22. septembra 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708, točki 50 in 51 ter izrek).

<sup>6</sup> Prav tam, točka 57.

člena 23(1), drugi pododstavek, Direktive 2013/32<sup>7</sup>, ki izrecno določa konkretno pravico dostopa zadevne osebe do podatkov ali virov, katerih razkritje bi lahko ogrozilo nacionalno varnost.

- 23 Predložitveno sodišče se sprašuje, ali določbe člena 11 Sklepa 2013/488 in Priloge V k temu sklepu tožeči stranki dajejo na pravu Unije temelječo pravico, ki jo lahko uveljavlja tako, da se sklicuje na člen 47, prvi odstavek, Listine, torej ali lahko tožeča stranka na podlagi Sklepa 2013/488 uveljavlja pravico, da se ji ne sme odvzeti varnostnega dovoljenja organizacije, ali pravico, da bi moral NVO pri odvzemu tega dovoljenja spoštovati nekatere minimalne procesne standarde. Predložitveno sodišče se pridružuje mnenju, da Sklep 2013/488 tožeči stranki neposredno ne zagotavlja pravic, vendar pa ima v zvezi s tem dvome, ker iz člena 11(2) in (3) tega sklepa izhaja, da če Generalni sekretariat Sveta sklepa pogodbe s tajnimi podatki (glej Dodatek A), je izvedba postopka preverjanja v skladu s členom 11(4) in (5) tega sklepa pogoj za to, da se lahko izvajalec udeleži postopka javnega razpisa, ki se vodi zaradi sklenitve take pogodbe. Zato preklic (odvzem) varnostnega dovoljenja organizacije bistveno vpliva na možnost udeležbe tožeče stranke pri razpisih za sklenitev takih pogodb s tajnimi podatki. Iz tega bi lahko izhajalo, da Sklep 2013/488 izvajalcem podeljuje določene pravice.
- 24 Dalje, predložitveno sodišče ob sklicevanju na člen 52(3) Listine napotuje na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) v zvezi s sodnim nadzorom nad odločbami, ki temeljijo na tajnih podatkih. ESČP je menilo, da je bistveno, da ima sodišče, ki odloča o zadevi, popoln dostop do tajnih podatkov.<sup>8</sup> V skladu s takšno razlago bi v obravnavanem primeru zadostovalo, da se s tajnimi podatki seznanijo le nacionalno sodišče, ki vodi postopek. Vendar je Sodišče v svoji sodni praksi poudarilo, da to glede na člen 47, drugi odstavek, Listine ne zadostuje.<sup>9</sup> Predložitveno sodišče zato meni, da je treba od Sodišča v zvezi s to zadevo pridobiti natančnejšo razlago člena 47, drugi odstavek, Listine.

### *Tretje vprašanje*

- 25 V sodnem postopku, v katerem sta udeležena tožeča stranka in NVO, nacionalno sodišče brez soglasja NVO tožeči stranki ali njenemu odvetniku ne sme dovoliti vpogleda v tiste dele spisa, ki vsebujejo tajne podatke. Ker dele spisa, ki vsebujejo tajne podatke, sodišču predloži NVO, je vpogled v spis v praksi omejen le za tožečo stranko. Čeprav člen 82(2) zakonika o upravnem sporu omogoča vpogled v dele spisa, ki so predmet dokaznega postopka, se v nacionalni praksi to, da se

<sup>7</sup> Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (UL 2013, L 180, str. 60).

<sup>8</sup> Sodba ESČP v zadevi Regner proti Češki republiki z dne 19. septembra 2017 (tožba št. 35289/11, ECLI:CE:ECHR:2015:1126JUD003528911).

<sup>9</sup> Sodba z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373), točka 100, ali sodba z dne 13. septembra 2018, UBS Europe in drugi (C-358/16, ECLI:EU:C:2018:715), točka 70.

sodišče seznanj s spisom, ki ga je predložil upravni organ, ne šteje za vodenje dokaznega postopka.

- 26 V skladu s členom 82(2) in (3) zakonika o upravnem sporu je vpogled v tiste dele spisa, ki vsebujejo tajne podatke, odvisen od tega, ali oseba, ki zaprosi za vpogled, izpolnjuje pogoje iz zakona št. 215/2004. V praksi torej prosilec potrebuje veljavno nacionalno varnostno dovoljenje, njegov odvetnik pa dovoljenje za dostop do tajnih podatkov ali soglasje pristojnega organa, kot je določeno v zakonu št. 215/2004.
- 27 Če predložitveno sodišče v obravnavanem primeru ne bi smelo uporabiti nacionalnega prava in prakse, kot sta opisana v drugem vprašanju, se to sodišče sprašuje, na kakšen način in v kakšnem obsegu mora tožeči stranki omogočiti seznanitev s tajnimi podatki. Predložitveno sodišče želi torej izvedeti, ali je mogoče glede tega iz člena 47, drugi odstavek, Listine izpeljati konkretni način postopanja ali obveznost nacionalnega sodišča. Sodišče je v svoji sodni praksi poudarilo, da je sodišče dolžno udeležencu v postopku omogočiti dostop do določenih podatkov, ki jih je prejelo od upravnega organa, ne pa tudi do celotnega spisa, v katerem so ti podatki.<sup>10</sup> Predložitveno sodišče meni, da je zaradi nejasnosti, povezanih s Sklepom 2013/488, zaradi katerih sta bili predloženi prvo in drugo vprašanje, pomembno, da Sodišče razloži člen 47, drugi odstavek, Listine tudi glede vprašanj, ki se nanašajo na tajne podatke, ki jih ureja ta sklep.

#### *Četrto vprašanje*

- 28 Preklic varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488 je neposredna posledica preklica nacionalnega varnostnega dovoljenja na podlagi nacionalnih predpisov.
- 29 Vendar je iz primerjave pogojev industrijske varnosti iz nacionalnih določb in iz Sklepa 2013/488 razvidno, da ti niso enaki, ampak je varnostno tveganje v nacionalnih predpisih opredeljeno širše. Iz točke 9 Priloge V k Sklepu 2013/488 namreč izhaja, da je varnostno tveganje navedeno le v točki (b) v zvezi z „lastništvom, nadzorom ali morebitnim nedovoljenim vplivanjem“. Zakon št. 215/2004 kot varnostno tveganje pri podjetju šteje tako delovanje proti interesom Slovaške republike na določenih področjih (obramba, varnost, mednarodni odnosi) kot tudi določene zunanje, poslovne ali premoženjske povezave, ki bi lahko škodovale interesom Slovaške republike. Priloga V k Sklepu 2013/488 se ne nanaša na takšna tveganja. V skladu s členom 11(5) Sklepa 2013/488 nacionalni varnostni organ ravna v skladu z nacionalno zakonodajo, ki lahko merila za ugotavljanje varnostnega tveganja ureja širše. Po mnenju predložitvenega sodišča se v obravnavani zadevi tako izpodbijana odločba odbora

<sup>10</sup> Sodba z dne 16. maja 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373), točka 100, ali sodba z dne 13. septembra 2018, UBS Europe in drugi (C-358/16, ECLI:EU:C:2018:715), točka 70.

kot sporna odločba NVO opirata le na varnostna tveganja, kot so urejena v zakonu št. 215/2004.

- 30 Ker se določbe Listine za države članice uporabljajo le, kadar te izvajajo pravo Unije, se predložitveno sodišče sprašuje, ali gre v obravnavani zadevi za tak primer.
- 31 Če bi iz člena 47 Listine izhajala pravica (ali obveznost), da se tožeči stranki ali njenemu odvetniku omogoči dostop do zadevnih tajnih podatkov, bi bilo treba ugotoviti, ali to velja tudi za tajne podatke, ki se nanašajo na varnostna tveganja v smislu nacionalne zakonodaje, ki niso varnostna tveganja v smislu Sklepa 2013/488. Tajni podatki o ravnanju tožeče stranke proti interesom Slovaške republike v smislu člena 49(2)(a) zakona št. 215/2004 na primer niso upoštevni za odločitev z vidika meril iz točke 9 Priloge V k Sklepu 2013/488. V takem primeru predložitveno sodišče meni, da je člen 51(2) Listine mogoče razlagati tako, da nasprotuje temu, da bi postopanje nacionalnega sodišča v zvezi s takimi tajnimi podatki temeljilo neposredno na členu 47 Listine in na neuporabi nacionalnega prava.
- 32 Po drugi strani pa sta se tako NVO kot toženi odbor za preklic (odvzem) varnostnega dovoljenja organizacije v smislu člena 11 Sklepa 2013/488 in Priloge V k tem sklepu odločila zgolj zato, ker sta hkrati preklicala (odvzela) nacionalno varnostno dovoljenje v smislu člena 50 zakona št. 215/2004. Čeprav je bilo to nacionalno varnostno dovoljenje preklicano izključno zaradi varnostnega tveganja, ki ni izrecno navedeno v točki 9 Priloge V k Sklepu 2013/488, predložitveno sodišče vseeno meni, da je mogoče sprejeti tudi razlago, da se zahteve iz člena 47 Listine v celoti uporabljajo za vse tajne podatke, ki so bili pomembni za preklic (odvzem) varnostnega dovoljenja organizacije, ne glede na to, ali se nanašajo na okoliščine iz točke 9 Priloge V Sklepa 2013/488 ali ne.