

Mål C-185/23

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

22 mars 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Högsta förvaltningsdomstolen, Slovakien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

28 februari 2023

Klagande:

BONUL s.r.o.

Motpart:

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu

Saken i det nationella målet

Domstolsprövning av ett beslut som antagits av ett utskott vid det nationella parlamentet, och som fastställer ett beslut från den nationella säkerhetsmyndigheten om att återkalla klagandens behörighet till tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 51.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna **tolkas** så, att en **medlemsstat anses tillämpa unionsrätten**, när en domstol i denna medlemsstat prövar lagligheten av ett beslut som antagits av ett särskilt utskott vid parlamentet i denna stat, som i egenskap av organ i andra instans har fastställt ett förvaltningsbeslut som antagits av en nationell säkerhetsmyndighet, genom vilket

- ett certifikat om säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe, som beviljats en juridisk person och som ger rätt till tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i enlighet med nationell lagstiftning, inledningsvis upphävdes (återkallades)

samtidigt som och enbart till följd av upphävandet av detta certifikat även

- ett intyg om säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe som denna juridiska person beviljats för att få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter på säkerhetsskyddsklassificeringsnivån ”SECRET UE/EU SECRET” i den mening som avses i artikel 11 i rådets beslut av den 23 september 2013 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (2013/488/EU) och bilaga V till det beslutet, i den lydelse som var tillämplig, upphävdes (återkallades)?

2. För det fall **den första frågan besvaras jakande ställs följande fråga:**

Ska artikel 47.1 och 47.2 i stadgan tolkas så, att den **hindrar tillämpning av nationell lagstiftning och praxis**, enligt vilken

- a) ett beslut av en nationell säkerhetsmyndighet om att upphäva (återkalla) nämnda certifikat och intyg inte ska innehålla de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som föranlett myndigheten att anse

att villkoren för upphävande (återkallande) av dem är uppfyllda, utan endast ska hänvisa till den berörda handlingen i myndighetens akt som innehåller dessa säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter,

- b) den berörda juridiska personen inte ska få tillgång till den nationella säkerhetsmyndighetens akter eller till enskilda handlingar som innehåller de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som föranledde denna myndighet att dra slutsatsen att beslutet att upphäva (återkalla) nämnda certifikat och intyg var motiverat,
- c) den berörda juridiska personens advokat kan få tillgång till dessa akter och sådana handlingar, men endast med samtycke av den ansvarige för den nationella säkerhetsmyndigheten, eventuellt med samtycke av en annan myndighet som har ingett handlingarna till den nationella säkerhetsmyndigheten, men advokaten även efter att ha fått sådan tillgång är skyldig att behandla innehållet i akten och handlingarna konfidentiellt,
- d) den domstol som prövar lagligheten av det beslut som beskrivs i fråga 1 emellertid har tillgång till dessa akter och handlingar?

3. För det fall **den andra frågan besvaras jakande ställs följande fråga:**

Ska artikel 47.1 och 47.2 i stadgan **tolkas** så, att den direkt **tillåter (alternativt ålägger) en domstol** som prövar lagligheten av ett sådant beslut som beskrivs i fråga 1 att inte tillämpa den lagstiftning och den praxis som beskrivs i fråga 2 och att ge den berörda juridiska personen eller dennes advokat tillgång till den nationella säkerhetsmyndighetens akter, eventuellt till handlingar som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, om domstolen anser att detta är nödvändigt för att säkerställa rätten till ett effektivt rättsmedel och till ett kontradiktoriskt förfarande?

4. För det fall **den tredje frågan besvaras jakande ställs följande fråga:**

Ska artikel 51.1 och 51.2 i stadgan **tolkas** så, att domstolens behörighet att bevilja tillgång till akter, eventuellt handlingar i den mening som avses i fråga 3, avser

- endast de delar av akten eller handlingarna som innehåller information som är relevant för bedömningen av industrisäkerheten i den mening som avses i artikel 11 i rådets beslut 2013/488/EU och bilaga V till det beslutet,

eller

- även de delar av akten eller handlingarna som innehåller information som enbart är relevant för bedömningen av industrisäkerheten i den mening som avses i nationell lagstiftning, det vill säga utöver de villkor som föreskrivs i rådets beslut 2013/488/EU?

Anförda unionsbestämmelser

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artiklarna 240.3, 267–276, 288 fjärde stycket, 291.1 och 346 a

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artiklarna 47, 51 och 52

Rådets beslut 2013/48/EU av den 23 september 2013 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (2013/488/EU) (EUT L 274, 2013, s. 1), skäl 3, artiklarna 1,11, 15.3 och 16.3 samt bilaga V till detta beslut

Anförda nationella bestämmelser

Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (lag nr 215/2004 om skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och om ändring och komplettering av vissa lagar), i dess ändrade lydelse (nedan kallad lag nr 214/2004)

Enligt 2 a § avses med ”**säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter**” uppgifter eller material som har markerats av upphovsmannen till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och som i Slovakiens intresse måste skyddas mot röjande, missbruk, skada, obehörigt mångfaldigande, förstörelse, förlust eller stöld.

Enligt 2 e § är ”**upphovsmannen till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter**” den juridiska eller fysiska person som har befogenhet att besluta att uppgifterna eller materialet ska anses som säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Enligt 2 f § avses med ”**behörig person**” en juridisk eller fysisk person som har fått tillstånd till tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vars rätt till tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter föreskrivs i lag.

Enligt 10 § 1 h krävs för att få **rätt till tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ett giltigt intyg** utfärdat av Národný bezpečnostný úrad Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens nationella säkerhetsmyndighet, nedan kallad NBU).

Enligt 26 § 2 ska NBU på grundval av resultaten av sin säkerhetsprövning besluta att den person som ansökan avser inte uppfyller villkoren för att erhålla behörighet enligt 10 § 1. Enligt 26 § 3 ska ett sådant beslut innehålla en uppgift om den bestämmelse på grundval av vilken NBU har beslutat att den berörda personen inte kan få tillgång till de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifterna, de omständigheter som låg till grund för beslutet och de skäl som var avgörande för myndigheten vid bedömningen av bevisningen samt även information om möjligheten att överklaga.

Enligt 6 § 8 avses med ”**industrisäkerhet**” samtliga åtgärder som vidtas av en juridisk eller fysisk person för att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som har ingetts till den eller som den har framställt. Enligt 8 § 1 **åligger skyldigheten att säkerställa skyddet av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i fråga om en juridisk person dess stadgeenliga organ** (nedan kallad styrelsen).

Enligt 34 § 1 f är en domare en behörig person med särskild ställning inom ramen för sina arbetsuppgifter.

Enligt 35 § 3 är en advokat en annan behörig person som i ett förfarande vid en statlig myndighet, med samtycke av det styrande organet som är behörigt med avseende på de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifterna i fråga, vid ett tillfälle får tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i den utsträckning som är nödvändig för förfarandet, efter att ha undertecknat en sekretessförklaring. Enligt 35 § 4 ska den statliga myndighet som handlägger ärendet utan dröjsmål skriftligen underrätta NBU och upphovsmannen till de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifterna om advokaten och i vilken utsträckning han eller hon har fått tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som har klassificerats som Prísne tajné (mycket hemlig), Tajné (hemlig) eller Dôverné (konfidentiell).

Enligt 38 a § är advokaten i egenskap av behörig person skyldig att behandla uppgifter och material som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter konfidentiellt.

Enligt 43 § är näringsidkaren, om det finns rimliga skäl att tro att en statlig myndighet kommer att begära att näringsidkaren framställer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller inger säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till myndigheten, skyldig att ansöka om ett **säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe** hos NBU. Enligt 45 § 1 ska NBU inom ramen för en säkerhetsprövning fastställa om näringsidkaren uppfyller villkoren för industrisäkerhet, särskilt om näringsidkaren är **tillförlitlig i säkerhetskänseende**¹ i den mening som avses i 46 c §.

Enligt 50 § 1 och 50 § 3 ska NBU, om säkerhetsprövningen visar att näringsidkaren uppfyller villkoren i 46 §, utfärda ett

¹ En näringsidkare med avseende på vilken en risk för överträdelse av säkerhetsbestämmelser konstaterats ska inte anses vara en tillförlitlig näringsidkare i säkerhetskänseende enligt 49 § 1. Med risk för överträdelse av säkerhetsbestämmelser avses enligt 49 § 2 a) åtgärder som riktas mot Republiken Slovakiens intressen när det gäller statens försvar, statens säkerhet, internationella förbindelser, statens ekonomiska intressen, statsorganens funktion eller åtgärder som riktas mot de intressen som Republiken Slovakien har åtagit sig att skydda, b) utländska, kommersiella eller förmögenhetsrättsliga förbindelser som skulle kunna skada Republiken Slovakiens intressen när det gäller utrikespolitik eller säkerhet, c) förekomsten av ekonomiska, förmögenhetsrättsliga eller finansiella förbindelser med personer från den organiserade brottsligheten, d) näringsidkarens korrupta beteende, e) instabilitet vad gäller ledningen eller näringsidkarens organ, f) upphävandet av giltigheten av intyget om näringsidkarens förvaltning.

säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe för högst fem år till näringsidkaren. Enligt 50 § 4 har näringsidkaren rätt till tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter upp till den säkerhetsskyddsklassificeringsnivå för vilken han eller hon har fått ett säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe.

Enligt 50 § 5 ska NBU, om NBU särskilt konstaterar att **en näringsidkare inte längre är tillförlitlig i säkerhetshänseende** i den mening som avses i 46 c § eller allvarligt eller upprepade gånger har åsidosatt sina skyldigheter att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, upphäva giltigheten av **säkerhetsskyddsgodkännandet av verksamhetsställe**. Enligt 52 § 1 c upphör säkerhetsskyddsgodkännandet av verksamhetsställe att vara giltigt så snart NBU har lämnat en underrättelse enligt 50 § 5.

Enligt 60 § 7 ska NBU genomföra en säkerhetsprövning med avseende på en fysisk person som ska få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i samband med utförandet av uppgifter enligt ett internationellt avtal som Slovakiska Republiken är bunden av, och utfärda ett **personalsäkerhetsgodkännande** till honom eller henne.

Enligt 30 § 1 får personer till vilka NBU:s ovannämnda beslut är riktade skriftligen **överklaga** dessa beslut inom 15 dagar från delgivningen av beslutet. Överklagandet har suspensiv verkan och enligt 30 § 2 kan NBU själv bifalla överklagandet.

Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (konstitutionell lag nr 254/2006 om inrättande av utskottet i Republiken Slovakiens nationella parlament för prövning av nationella säkerhetsmyndighetens beslut och utskottets verksamhet), i dess ändrade lydelse

Enligt artiklarna 2 och 3 ska **utskottet** vid Republiken Slovakiens nationella parlament (nedan kallat utskottet), som består av elva ledamöter, granska NBU:s beslut som fattats med stöd av lag nr 215/2004. Enligt artikel 4.2 ska utskottet upphäva det angripna beslutet om överklagandet är välgrundat, och hänskjuta ärendet till NBU så att ett nytt beslut kan fattas, och, om så inte är fallet, ska det ogilla överklagandet. Utskottets beslut ska innehålla en bindande del, skäl och underrättelse om rättsmedel.

Enligt artikel 5 kan utskottets beslut prövas av Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Republiken Slovakiens Högsta förvaltningsdomstol).

Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok (lag nr 162/2015 – om förvaltningsprocesser), i dess ändrade lydelse (nedan kallad förvaltningsprocesslagen)

Enligt 81 § 1 och 81 § 3 har parterna i förfarandet och deras ombud rätt till tillgång till domstolsakter som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

och bilagorna till dessa samt rätt att göra utdrag och kopior endast i enlighet med bestämmelserna om skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Enligt 82 § 1 och 82 § 2 ska en offentlig myndighet, när den lämnar ut en förvaltningsakt, alltid ange vilka delar av akten som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Avdelningens ordförande ska undanta dessa delar av akten från tillgång till akten. Det är emellertid inte möjligt att från rätten till tillgång till akten undanta de delar av förvaltningsakten med stöd av vilka förvaltningsdomstolen har tagit upp bevisning, liksom de delar som parten i förfarandet hade rätt till tillgång i förfarandet vid förvaltningsmyndigheten.

Enligt 119 § får förvaltningsdomstolen ta upp den bevisning som krävs för att pröva lagligheten av det angripna beslutet.

Enligt 120 a § är förvaltningsdomstolen inte bunden av de faktiska omständigheter som fastställts av förvaltningsmyndigheten och får ta upp bevis på egen hand om den anser att detta är nödvändigt för att avgöra målet.

Vyhlaska Národný bezpečnostný úrad č. 134/2016 Z. z. o personálnej bezpečnosti (den nationella säkerhetsmyndighetens förordning nr 134/2016 om personalsäkerhet) (nedan kallad förordning nr 134/2016)

Enligt 5 § 1 d och g jämförd med 5 § 6 ska en fysisk persons **personalsäkerhetsgodkännande** och en näringsidkares **säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe** omfattas av den högsta säkerhetsskyddsklassificeringsnivån för säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter som dess innehavare kan få tillgång till och innehålla en uppgift om de tillämpliga unionsrättsliga bestämmelser enligt vilka den fysiska personen ges tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, samt det datum för när personalsäkerhetsgodkännandet eller säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe börjar och slutar att gälla.

Enligt 5 § 4 a, jämförd med 5 § 6, ska ovannämnda intyg om personalsäkerhetsgodkännande eller säkerhetsskyddsgodkännande i princip utfärdas för **intygets maximala giltighetstid**.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Klaganden är ett slovakiskt aktiebolag, till vilket NBU den 6 september 2018 utfärdade ett **säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe** som innehöll en uppgift om tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som har klassificerats som "Prísne tajné" (mycket hemlig), överföring av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som har klassificerats som "Tajné" (hemlig) i materiell och elektronisk form samt framställande av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som klassificeras som "Tajné" (hemlig), Den 15 november 2018 utfärdade NBU ett säkerhetsskyddsgodkännande av

verksamhetsställe till klaganden på säkerhetsskyddsklassificeringsnivån SECRET UE/EU SECRET.

- 2 NBU tog därefter del av olika icke- säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter om att i) klaganden och dess styrelseledamöter hade kontrollerats mot bakgrund av olika brott, ii) klaganden hade ingått avtal med personer som var misstänkta för brottslig verksamhet och betalade belopp till dem som inte var standardbelopp, och iii) klaganden misstänktes för att ha kopplingar till en annan person med vilken klaganden hade deltagit i anbudsförfaranden av ekonomisk art, utan att avslöja att de stod under gemensam kontroll. NBU erhöll ytterligare uppgifter till följd av egna åtgärder eller från andra statliga organ. Dessa uppgifter finns i handlingar som NBU eller andra statliga organ, i egenskap av upphovsmän till dessa handlingar, själv har märkt som säkerhetsskyddsklassificerad skriftlig bevisning. NBU gav klaganden möjlighet att ta ställning till en del av uppgifterna, men inte till specifik säkerhetsskyddsklassificerad skriftlig bevisning eller de uppgifter som finns där. Klaganden har endast lämnat förklaringar med avseende på de uppgifter som NBU lämnat till klaganden.
- 3 Den 25 augusti 2020 antog NBU ett beslut i vilket det konstaterades att klaganden inte kunde betraktas som en tillförlitlig person i säkerhetshänseende, eftersom en risk för överträdelse av säkerhetsbestämmelser konstaterats med avseende på personen i fråga, nämligen i) vad gäller en kommersiell förbindelse som skulle kunna skada Slovakiens intressen på säkerhetsområdet² och åtgärder mot Slovakiens intressen när det gäller statens ekonomiska intressen.³ På denna grund upphävde NBU certifikatet om säkerhetsskyddsgodkännandet av verksamhetsställe av den 6 september 2018 och följaktligen⁴ även intyget av den 15 november 2018.
- 4 I sin motivering till beslutet hänvisade NBU till icke-säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och andra uppgifter, som den beskrev som *”uppgifter som ges på vissa sidor, i vissa stycken eller i vissa bilagor till den skriftliga bevisningen i en säkerhetsskyddsklassificerad handling med ett specifikt nummer från ett specifikt datum”* utan ytterligare detaljer.
- 5 Klaganden överklagade NBU:s beslut till utskottet och hävdade att den inte hade haft möjlighet att ta del av NBU:s akt och få tillgång till den skriftliga säkerhetsskyddsklassificerade bevisningen. Klaganden ifrågasatte också de faktiska omständigheter och rättsliga bedömningar som NBU hade gjort på grundval av icke-säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Utskottet avslog överklagandet genom beslut av den 4 november 2020 (nedan kallat det angripna beslutet).

² Enligt 49 § 1 och 49 § 2 b i lag nr 215/2004.

³ Enligt 49 § 1 och 49 § 2 a i lag nr 215/2004.

⁴ Enligt 50 § 5 i lag nr 215/2004.

- 6 Klaganden ingav ett administrativt klagomål mot utskottets beslut till Najvyšší správný súd (Högsta förvaltningsdomstolen). NBU ingav en fullständig akt till denna domstol som även innehöll skriftlig säkerhetsskyddsklassificerad bevisning.
- 7 Genom beslut av den 4 oktober 2022 undantog ordföranden för avdelningen vid den hänskjutande domstolen dessa säkerhetsskyddsklassificerade delar från akten från rätten till tillgång till ärendeakten enligt 82 § 1 i förvaltningsprocesslagen. Samma dag begärde klagandens advokat att få tillgång till akten. Den 5 oktober 2022 avslog avdelningens ordförande denna begäran med stöd av 82 § 1 i förvaltningsprocesslagen, men begärde även att NBU skulle lämna ett sådant samtycke.
- 8 Genom en skrivelse av den 25 november 2022 informerade NBU den nationella domstolen om att den endast skulle lämna ett sådant samtycke i förhållande till två säkerhetsskyddsklassificerade skriftliga bevis, men att samtycke inte skulle lämnas i förhållande till övrig bevisning. NBU motiverade detta med att skriftlig säkerhetsskyddsklassificerad bevisning innehåller information vars utlämnande skulle kunna leda till att informationskällor röjs och äventyra effektiviteten i NBU:s och andra statliga myndigheters åtgärder mot klaganden. Genom en skrivelse av den 16 januari 2023 begärde klagandens advokat återigen att den nationella domstolen skulle ge tillgång till skriftlig säkerhetsskyddsklassificerad bevisning, med hänvisning till artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkad i enlighet med EU-domstolens dom av den 22 september 2022, GM (C-159/21, EU:C:2022:708).

Parternas huvudargument

- 9 Klaganden har särskilt gjort gällande att den inte kunde få tillgång till NBU:s akt i ärendet och att den inte kunde ta del av säkerhetsskyddsklassificerad skriftlig bevisning. Klagandens advokat kunde begära samtycke till tillgång till akten och bevisningen först efter det att NBU:s beslut hade delgivits. NBU:s direktör beviljade emellertid inte begäran om tillgång till handlingarna, med en motivering som enligt klaganden var mycket allmänt hållen. Klaganden har även ifrågasatt de faktiska och rättsliga slutsatser som NBU dragit med stöd av icke-säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Klaganden har i det administrativa klagomålet gjort gällande att dess processuella rätt att ta del av innehållet i akten inte kan begränsas absolut med den endast allmänt hållna motiveringen att det rör sig om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Enligt klaganden är det för att säkerställa rätten till försvar inte tillräckligt att domstolen kan ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. När det gäller sakfrågan har klaganden bestritt att det med avseende på klaganden förelåg en risk för överträdelse av säkerhetsbestämmelser som motiverade upphävandet av klagandens certifikat om säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe och intyg om säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe.

- 10 Klaganden har uttryckligen hänvisat till stadgan och har gjort gällande att dess rätt till ett effektivt rättsmedel och till en rättvis rättegång enligt artikel 47 i stadgan har åsidosatts, även om det inte framgår av begäran om förhandsavgörande att klaganden uttryckligen har hävdats att de tillämpliga nationella bestämmelserna ska anses utgöra en tillämpning av unionsrätten.
- 11 Motparten har invänt mot klagandens påståenden. Motparten har understrukit att domstolen kan göra en prövning av det angripna beslutet och att domstolen tar del av samtliga handlingar, inklusive säkerhetsskyddsklassificerad skriftlig bevisning.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

Den första tolkningsfrågan

- 12 Den hänskjutande domstolen är den enda rättsliga instans som är behörig att pröva det angripna beslutet. Dess beslut kommer att vara slutgiltigt. Den hänskjutande domstolen anser att EU-domstolens svar på de tolkningsfrågor som ställts är nödvändiga för att lösa tvisten. Den hänskjutande domstolen hyser tvivel om huruvida den nationella lagstiftning som är aktuell i förevarande fall ska anses utgöra en tillämpning av unionsrätten och om stadgan följaktligen är tillämplig i förevarande fall. Den hänskjutande domstolen har påpekat att klaganden själv inte har angett skälen till att så skulle vara fallet.
- 13 Den hänskjutande domstolen analyserar EU-domstolens praxis avseende uttrycket ”tillämpning av unionsrätten” och hänvisar i detta avseende till punkt 34 i domen av den 19 april 2018, *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi* (C-152/17, EU:C:2018:264), samt punkterna 40 och 41 i beslutet av den 24 september 2019, *Spetsializirana prokuratura (oskuldspresumtion)* (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776), punkt 25 i domen av den 6 mars 2014, *Siragusa* (C-206/13, EU:C:2014:126) och punkt 28 i domen av den 26 februari 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105).
- 14 Den hänskjutande domstolen konstaterar att den rättsliga grunden för såväl NBU:s angripna beslut som för utskottets överklagade beslut uteslutande utgörs av den nationella lagstiftningen. Det framgår emellertid av förordning nr 134/2016 att säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe har märkts med den högsta säkerhetsskyddsklassificeringsnivån för säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter till vilka innehavaren av intyget ska ha tillgång. Den nationella lagstiftningen reglerar emellertid inte närmare hanteringen av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter eller detaljerna kring tillgången till sådana uppgifter.
- 15 Den hänskjutande domstolen konstaterar att det enligt artikel 1.1 i beslut 2013/488 i detta beslut fastställs grundläggande principer och miniminormer för säkerhet för att skydda säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter. Enligt skäl 3 och artikel 1.2 i detta beslut ska dessa principer och normer iakttas av medlemsstaterna i enlighet med deras nationella rätt. Enligt artikel 15.3 c och d i

beslut 2013/488 ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder i enlighet med sin nationella rätt, för att säkerställa att detta beslut vid hantering eller förvar av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter även respekteras av andra personer i medlemsstaterna som vederbörligen bemyndigats att ha tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter, och entreprenörer som anlitas av medlemsstaterna. Enligt artikel 16.3 a iii i detta beslut ska medlemsstaterna utse en nationell säkerhetsmyndighet, som ska säkerställa att alla som är anställda av en entreprenör har säkerhetsgodkänts på lämpligt sätt eller på annat sätt vederbörligen bemyndigats. Enligt artikel 11.5 i beslut 2013/488 är den nationella säkerhetsmyndigheten i en medlemsstat uttryckligen skyldig att säkerställa att alla entreprenörer och underentreprenörer som är registrerade i den medlemsstaten och som deltar i entreprenader som kräver säkerhetsskyddsavtal och som kräver tillgång till uppgifter på säkerhetsskyddsklassificeringsnivån CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller SECRET UE/EU SECRET, innehar ett säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe. Detaljerna avseende detta intyg regleras i bilaga V till beslutet (se artikel 11.7).

- 16 Den hänskjutande domstolen har härav dragit slutsatsen att beslut 2013/488 syftar till att ålägga medlemsstaterna särskilda skyldigheter vad gäller kontrollen av entreprenörer. Med beaktande av att beslutet enligt artikel 288 fjärde stycket FEUF till alla delar är bindande för alla medlemsstater, åligger det de nationella myndigheterna att beakta de skyldigheter som följer av detta beslut när de utfärdar och upphäver intyg om säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe. Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning är det i detta avseende irrelevant att det i beslut 2013/488 hänvisas till tillämpliga nationella bestämmelser enligt vilka NBU ska agera. Den hänskjutande domstolen anser att detta är en följd av valet av form på den antagna rättsakten (beslutet) och det förhållandet att den är bindande för medlemsstaterna och inte för enskilda personer. Medlemsstaterna ska vidta alla åtgärder och genomföra alla förfaranden som föreskrivs i den nationella lagstiftningen för att genomföra en rättsakt enligt artikel 291.1 FEUF.
- 17 Den hänskjutande domstolen konstaterar att det i den slovakiska nationella lagstiftningen inte föreskrivs några särskilda förfaranden för utfärdande av ett säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe i den mening som avses i beslut 2013/488. En nationell säkerhetsprövning ska genomföras i syfte att utfärda ett säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe i enlighet med nationell lagstiftning. På grundval av ett sådant godkännande utfärdas ett säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe på relevant säkerhetsskyddsklassificeringsnivå för säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter till näringsidkaren, vars giltighet är beroende av att säkerhetsskyddsgodkännandet av verksamhetsställe är giltigt enligt nationell lagstiftning. Med utgångspunkt i EU-domstolens dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), anser den hänskjutande domstolen emellertid att den omständigheten att nationell lagstiftning inte har antagits särskilt för att genomföra en viss unionsrättsakt inte innebär att tillämpningen av denna inte kan utgöra en tillämpning av unionsrätten.

- 18 Den hänskjutande domstolen ansluter sig till uppfattningen att dess prövning av det angripna beslutet kan utgöra en situation där en medlemsstat tillämpar unionsrätten och på vilken stadgan är tillämplig enligt artikel 51.1 i denna.
- 19 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i den rättsliga grunden för beslut 2013/488, som den anser vara oklar. Artikel 240.3 FEUF som har åberopats i detta sammanhang avser endast hur rådet ska besluta i procedurfrågor och när det antar sin arbetsordning. Enligt den hänskjutande domstolen bör den rättsliga grunden för detta beslut inte vara kapitel 4 eller 5 i avdelning V i tredje delen av EUF-fördraget (straffrättsligt samarbete och polissamarbete), med följden att EU-domstolens behörighet i den mening som avses i artikel 276 FEUF skulle vara begränsad i det aktuella fallet. Vidare anser den hänskjutande domstolen inte att det är fråga om ett fall där en medlemsstat inte är bunden av bestämmelserna i stadgan enligt artikel 346.1 a FEUF. Enligt den hänskjutande domstolen begränsar inte enbart karaktären eller innehållet i beslut 2013/488/EU tillåtligheten av tillämpningen av fördragen eller stadgan i förevarande fall och därmed inte heller EU-domstolens behörighet att göra tolkningar.

Den andra tolkningsfrågan

- 20 Av den tillämpliga nationella lagstiftningen följer att NBU och utskottet i sina beslut måste ange de omständigheter som ligger till grund för deras beslut och deras bedömning. I praktiken innehåller besluten inte några säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. De innehåller endast en hänvisning till den markering som den relevanta skriftliga bevisning, i vilken säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ingår, försetts med. Enligt rättspraxis från Najvyšší súd (Högsta domstolen, Slovakien) och Ústavný súd (Författningsdomstolen, Slovakien) är ett sådant förfarande tillåtet. Skriftlig bevisning som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter är inte tillgänglig för den person som är föremål för en säkerhetsprövning. Vid ett administrativt klagomål om omprövning av ett beslut om att upphäva (återkalla) ett certifikat eller intyg om säkerhetsgodkännanden av verksamhetsställe, har domarna vid Najvyšší správny súd (Högsta förvaltningsdomstolen) obegränsad behörighet att ta del av alla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i ärendeakten. Advokaten för den person som är föremål för säkerhetsprövning får ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter endast med samtycke av den ansvarige vid den myndighet som fastställde de aktuella säkerhetsskyddsklassificerade uppgifterna och vidarebefordrade dem till NBU. Enligt nationell rättspraxis kan beslutet att ge en advokat tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inte prövas separat. Advokaten måste under alla omständigheter behandla de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifterna konfidentiellt, vilket innebär att han eller hon inte ens får låta sin klient ta del av dem.
- 21 Enligt EU-domstolens praxis är en del av rätten till en rättvis rättegång inte bara att få kännedom om skälen till det administrativa beslutet, utan också att få tillgång till all information i de akter som den administrativa myndigheten har grundat sig på. Parterna i målet ska ha rätt att ta del av alla bevis eller yttranden

som ingetts till domstolen för att kunna påverka dess avgörande eller ta ställning till den bevisning som åberopas. Enligt EU-domstolens praxis kan rätten till tillgång till ärendeakten emellertid vägas mot nationella säkerhetsintressen, men en sådan avvägning får inte leda till att rätten till försvar fräntas all ändamålsenlig verkan genom att den berörda personen eller dennes juridiska biträde inte ens informeras om det huvudsakliga innehållet i de skäl som ligger till grund för det berörda beslutet. Det är inte tillräckligt att den berörda personen eller hans eller hennes rättsliga ombud kan få tillgång till sådana uppgifter först efter att vederbörande har fått bemyndigande till detta, varvid han eller hon inte ens får ta del av själva kärnan i de överväganden som ligger till grund för sådana beslut och under inga omständigheter får använda de uppgifter som han eller hon har fått tillgång till för administrativa eller rättsliga förfaranden.⁵ Samtidigt kan dessa rättigheter för den berörda personen inte ersättas av att domstolen garanteras tillgång till ärendeakten.⁶

- 22 Den hänskjutande domstolen anser mot bakgrund av det ovan anförda att svaret på den andra frågan skulle kunna vara klart (*acte éclairé*), men att mål C-159/21, till skillnad från förevarande mål, inte endast avsåg tolkningen av artikel 47 i stadgan, utan även av artikel 23.1 andra stycket i direktiv 2013/32⁷, i vilken det uttryckligen föreskrivs en särskild rätt till tillgång för den berörda personen till uppgifter eller källor vars offentliggörande skulle äventyra den nationella säkerheten.
- 23 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida bestämmelserna i artikel 11 i beslut 2013/488 och bilaga V till detta beslut ger klaganden en rättighet som garanteras av unionsrätten vars skydd vederbörande kan begära genom att åberopa artikel 47.1 i stadgan, det vill säga om klaganden av beslut 2013/488 kan härleda en rätt till att dess säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe inte återkallas eller en rätt till att kräva att NBU iaktar vissa processuella miniminormer när godkännandet återkallas. Den hänskjutande domstolen ansluter sig till uppfattningen att beslut 2013/488 inte direkt ger klaganden några rättigheter, men hyser tvivel, eftersom den av artikel 11.2 och 11.3 i detta beslut drar slutsatsen att när rådets generalsekretariat ingår säkerhetsskyddsklassificerat kontrakt (se bilaga A) utgör en säkerhetsprövning enligt artikel 11.4 och 11.5 i detta beslut ett villkor för att en entreprenör ska kunna delta i ett anbuds förfarande för att ingå ett sådant kontrakt. Upphävandet (återkallandet) av ett säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe påverkar således i allmänhet klagandens möjlighet att ansöka om tilldelning av ett sådant säkerhetsskyddsklassificerat kontrakt. Av detta kan följande att beslut 2013/488 tillerkänner entreprenörer vissa rättigheter.

⁵ Se EU-domstolens dom av den 22 september 2022, Országos Idegenrendezési Főigazgatóság m.fl. (C-159/21, EU:C:2022:708), punkterna 50 och 51 i domskälen samt domslutet.

⁶ Se domen i det ovannämnda målet, punkt 57.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60).

- 24 Den hänskjutande domstolen har vidare hänvisat till artikel 52.3 i stadgan och till praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) avseende domstolsprövning av beslut som grundar sig på säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Europadomstolen ansåg att det är av avgörande betydelse att den domstol vid vilken talan väckts har full tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.⁸ Enligt en sådan tolkning skulle det i det aktuella fallet vara tillräckligt att endast den nationella domstol vid vilken talan väckts kan få del av de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifterna. EU-domstolen har emellertid i sin praxis betonat att detta inte är tillräckligt mot bakgrund av artikel 47.2 i stadgan.⁹ Den hänskjutande domstolen anser därför att det är nödvändigt att EU-domstolen gör en mer precis tolkning av artikel 47.2 i stadgan såvitt avser förevarande mål.

Den tredje tolkningsfrågan

- 25 I domstolsförfarandet där klaganden och NBU är parter, får den nationella domstolen inte, utan NBUs samtycke, tillåta klaganden eller dennes advokat att ta del av de delar av akten som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Eftersom de delar av akten som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter lämnas in till domstolen av NBU är det i praktiken endast den klagande som har begränsad tillgång till akten. Även om det enligt 82 § 1 i förvaltningsprocesslagen är tillåtet att ta del av de delar av akten som är föremål för ett förfarande för bevisupptagning, ska domstolens tillgång till de akter som ingetts av den administrativa myndigheten enligt nationell praxis inte betraktas som bevisupptagning.
- 26 Enligt 82 § 2 och 82 § 3 i förvaltningsprocesslagen är tillgången till de delar av akten som innehåller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter beroende av att den person som tar del av akten uppfyller de villkor som föreskrivs i lag nr 215/2004. I praktiken behöver klaganden därför ett giltigt säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe och dess advokat behöver ett säkerhetsgodkännande eller samtycke från den behöriga myndigheten enligt lag nr 215/2004.
- 27 För det fall den hänskjutande domstolen inte ska tillämpa den nationella lagstiftning och praxis som beskrivs i den andra frågan i förevarande mål, vill denna domstol få klarhet i hur och i vilken utsträckning den ska säkerställa att klaganden kan ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i huruvida konkreta åtgärder eller en skyldighet för den nationella domstolen i detta avseende kan härledas ur artikel 47.2 i stadgan. EU-domstolen har i sin praxis betonat att domstolen är skyldig att ge parterna i målet tillgång till de uppgifter som den erhållit från

⁸ Europadomstolens dom av den 19 september 2017 i mål Regner mot Republiken Tjeckien (mål nr 35289/11, CE:ECHR:2015:1126JUD003528911).

⁹ Dom av den 16 maj 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373), punkt 100, och dom av den 13 september 2018, UBS Europe m.fl. (C-358/16, EU:C:2018:715), punkt 70.

förvaltningsmyndigheten, inte till hela akten där dessa uppgifter finns.¹⁰ Med hänsyn till den osäkerhet som råder avseende beslut 2013/488 och som lett till att den första och den andra frågan har ställts, anser den hänskjutande domstolen att det är viktigt att EU-domstolen tolkar artikel 47.2 i stadgan även med avseende på den fråga om säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som regleras i detta beslut.

Den fjärde tolkningsfrågan

- 28 Upphävandet av intyget om säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe i den mening som avses i beslut 2013/488 är endast en direkt följd av upphävandet av certifikatet om säkerhetsskyddsgodkännande av verksamhetsställe på grundval av nationell lagstiftning.
- 29 Det framgår emellertid av en jämförelse av villkoren för industrisäkerhet i enlighet med nationella bestämmelser och beslut 2013/488, att dessa inte är identiska, men att risken för överträdelser av säkerhetsbestämmelserna ges en vidare tolkning i den nationella lagstiftningen. Enligt punkt 9 i bilaga V till beslut 2013/488 omfattas risken för överträdelser av säkerhetsbestämmelserna endast av punkt b när det gäller ”ägande, kontroll eller möjlighet till otillbörlig påverkan”. I lag nr 215/2004 betraktas både en åtgärd som strider mot Republiken Slovakiens intressen på särskilda områden (försvar, säkerhet, internationella förbindelser) och särskilda utländska, kommersiella eller förmögenhetsrättsliga förbindelser som skulle kunna skada Republiken Slovakiens intressen som en risk för överträdelser av säkerhetsbestämmelserna med avseende på näringsidkaren. I bilaga V till beslut 2013/488 hänvisas inte till sådana risker. Enligt artikel 11.5 i beslut 2013/488 ska den nationella säkerhetsmyndigheten följa den nationella lagstiftningen, i vilken kriterierna för erkännande av risk för överträdelser av säkerhetsbestämmelserna kan regleras i vidare utsträckning. Enligt den hänskjutande domstolens uppfattning grundar sig utskottets angripna beslut, liksom NBU:s angripna beslut, i förevarande fall på risker för överträdelser av säkerhetsbestämmelser som endast regleras i lag nr 215/2004.
- 30 Eftersom bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när de tillämpar unionsrätten, hyser den hänskjutande domstolen tvivel om det i det aktuella fallet rör sig om en sådan situation.
- 31 Om en rättighet (eventuellt en skyldighet) att ge klaganden eller dennes advokat tillgång till relevanta säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter skulle följa av artikel 47 i stadgan, måste det fastställas om detta även gäller för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som rör risker för överträdelser av säkerhetsbestämmelser i den mening som avses i nationell lagstiftning, men inte i den mening som avses i beslut 2013/488. Till exempel saknar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter om klagandens åtgärder mot Republiken Slovakiens intressen enligt 49 § 2 a i lag nr 215/2004 betydelse för avgörandet

¹⁰ Dom av den 16 maj 2017, *Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373)*, punkt 100, och dom av den 13 september 2018, *UBS Europe m.fl. (C-358/16, EU:C:2018:715)*, punkt 70.

utifrån kriterierna i punkt 9 i bilaga V till beslut 2013/488. I ett sådant fall anser den hänskjutande domstolen att artikel 51.2 i stadgan kan tolkas så, att den utgör hinder för att en nationell domstols agerande med avseende på sådana säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter grundar sig direkt på artikel 47 i stadgan och på en underlåtenhet att tillämpa nationell rätt.

- 32 Såväl NBU som utskottet beslutade emellertid att upphäva (återkalla) intyget om säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe i den mening som avses i artikel 11 i beslut 2013/488 och bilaga V till detta beslut, av det enda skälet att de samtidigt hade upphävt (återkallat) certifikatet om säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe enligt 50 § i lag nr 215/2004. Det är visserligen riktigt att detta certifikat endast upphävdes på grund av en risk för överträdelse av säkerhetsbestämmelserna som inte uttryckligen anges i punkt 9 i bilaga V till beslut 2013/488. Enligt den hänskjutande domstolen kan emellertid en tolkning antas enligt vilken kraven i artikel 47 i stadgan är fullt tillämpliga på alla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som var relevanta vid upphävandet (återkallandet) av intyget om säkerhetsgodkännande av verksamhetsställe, oavsett om dessa avser de omständigheter som avses i punkt 9 i bilaga V till beslut 2013/488 eller inte.