

Sag C-185/23

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

22. marts 2023

Forelæggende ret:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Slovakiet)

Afgørelse af:

28. februar 2023

Den klagende part:

BONUL s.r.o.

Den anden part i sagen:

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu

Hovedsagens genstand

Retslig prøvelse af en beslutning fra det nationale parlamentariske udvalg om at stadfæste den nationale sikkerhedsmyndigheds afgørelse om inddragelse af klagerens autorisation til at få adgang til klassificerede informationer

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Fortolkning af EU-retten, artikel 267 TEUF

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder **fortolkes** således, at **en medlemsstat anvender EU-retten** i en situation, hvor en ret i den pågældende medlemsstat vurderer lovligheden af en beslutning truffet i anden instans af et særligt udvalg i den pågældende medlemsstats parlament, som stadfæstede den nationale sikkerhedsmyndigheds administrative afgørelse om inddragelse (tilbagekaldelse) af en juridisk persons

- industrisikkerhedsgodkendelse, der i henhold til national ret giver adgang til klassificerede informationer,

og samtidig, og kun på grund af inddragelsen af denne godkendelse, også

- industrisikkerhedscertifikatet, der blev udstedt til denne juridiske person med henblik på, at denne kan få adgang til klassificerede informationer »SECRET UE/EU SECRET« som omhandlet i artikel 11 og bilag V til Rådets afgørelse af 23. september 2013 om reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer (2013/488/EU) i dens nuværende udgave?

2. Såfremt **det første spørgsmål besvares bekræftende** –

Skal chartrets artikel 47, stk. 1 og 2, således fortolkes således, at **denne bestemmelse er til hinder for en national regulering og praksis**, hvorefter

- a) en afgørelse fra en nationale sikkerhedsmyndighed om inddragelse (tilbagekaldelse) af den nævnte godkendelse og certifikat, ikke angiver hvilke klassificerede informationer, der fik denne myndighed til at acceptere, at der skulle ske en inddragelse (tilbagekaldelse), men kun henviser til det relevante dokument i denne myndigheds sagsakter, som indeholder denne klassificerede information,

- b) den berørte juridiske person ikke har adgang til den nationale sikkerhedsmyndigheds sagsakter og til de konkrete dokumenter, der indeholder de klassificerede informationer, der gav myndigheden anledning til at konkludere, at der var grundlag for at inddrage (tilbagekalde) godkendelsen og certifikatet,
- c) advokaten for den pågældende juridiske person kan få adgang til disse sagsakter og sådanne dokumenter, men kun efter samtykke fra direktøren for den nationale sikkerhedsmyndighed eller efter tilladelse fra en anden myndighed, der har forelagt disse dokumenter for den nationale sikkerhedsmyndighed, og selv efter at have fået en sådan adgang, er advokaten forpligtet til at være fortrolig om indholdet af disse sagsakter og sådanne dokumenter,
- d) den ret, der vurderer, om den afgørelse, der er beskrevet i det første spørgsmål, er lovlig, har fuld adgang til disse sagsakter og dokumenter?

3. Såfremt **det andet spørgsmål besvares bekræftende:**

Skal chartrets artikel 47, stk. 1 og 2, fortolkes således, at bestemmelsen direkte **tillader (eller alternativt forpligter) den domstol**, som vurderer lovligheden af afgørelsen, som er beskrevet i det første spørgsmål, til ikke at anvende den i det andet spørgsmål nævnte lovgivning og praksis og tillade den berørte juridiske person eller dennes advokat adgang til den nationale sikkerhedsmyndigheds sagsakter eller til dokumenter, der indeholder klassificerede informationer, hvis denne domstol finder det nødvendigt for at sikre adgangen til effektive retsmidler og kontradiktionsprincippet?

4. Såfremt **det tredje spørgsmål besvares bekræftende:**

Skal chartrets artikel 51 stk. 1 og 2, **fortolkes** således, at rettens beføjelse til at give aktindsigt i sagsakterne eller dokumenterne som omhandlet i det tredje spørgsmål omfatter

- alene de dele af sagsakterne eller dokumenterne, der indeholder oplysninger, der er relevante for vurderingen af industrisikkerheden i henhold til artikel 11 og bilag V til Rådets afgørelse nr. 2013/488/EU,

eller

- også de dele af sagsakterne og dokumenterne, der indeholder oplysninger, der kun er relevante for vurderingen om industrisikkerheden i overensstemmelse med national ret, dvs. i et omfang, der er mere vidtgående end betingelserne, som er angivet i Rådets afgørelse nr. 2013/488/EU?

Anførte EU-retlige bestemmelser

Artikel 240, stk. 3, TEUF, artikel 267 TEUF, artikel 276 TEUF, artikel 288, stk. 4, TEUF, artikel 291, stk. 1, TEUF og artikel 346, litra a), TEUF

Artikel 47, 51 og 52 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)

Tredje betragtning til og artikel 1 og 11, artikel 15, stk. 3, artikel 16, stk. 3 i samt bilag V til Rådets afgørelse af 23. september 2013 om reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer (EUT L 274, 2013, s. 1)

Anførte nationale retsfor skrifter

Zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (lov nr. 215/2004 om beskyttelse af klassificerede informationer og om ændring af visse love (herefter »lov nr. 215/2004«))

I henhold til § 2, litra a), er »**klassificeret information**« en oplysning eller andet, som kilden har bestemt til at være klassificeret information, der af hensyn til Den Slovakiske Republiks interesse skal beskyttes mod offentliggørelse, misbrug, beskadigelse, uautoriseret gengivelse, ødelæggelse, tab eller tyveri.

I henhold til § 2, litra e), er en »**kilde til klassificeret information**« en juridisk eller fysisk person, der er bemyndiget til at beslutte, at oplysningerne eller genstandene er klassificeret information. Efter § 2, litra f) er en »**autoriseret person**« en juridisk eller fysisk person, der er udpeget til at kunne gøre sig bekendt med klassificerede informationer, eller hvis tilladelse til at blive bekendt med klassificerede informationer er fastsat ved lov.

I henhold til § 10 stk. 1, litra h), **kræves der en tilladelse** fra Den Slovakiske Republiks nationale sikkerhedsmyndighed (herefter »NSA«) **for at få adgang til klassificerede informationer.**

I henhold til § 26 stk. 2, træffer NSA, på baggrund af resultaterne af sin sikkerhedsgodkendelsesprocedure, afgørelse om, at den person, som anmodningen vedrører, ikke opfylder betingelserne for at få adgang til klassificerede informationer efter § 10, stk. 1. I henhold til § 26, stk. 3, skal en sådan afgørelse angive den bestemmelse, som NSA har truffet sin afgørelse efter, begrundelsen for at en person ikke kan få adgang til klassificerede informationer, de faktiske omstændigheder, der lå til grund for afgørelsen, og grunde, som myndigheden vurderede beviserne efter samt en klagevejledning.

Ifølge § 6, stk. 8, betyder »**industrisikkerhed**« de foranstaltninger, der træffes af en juridisk eller fysisk person for at beskytte klassificerede informationer, der er videregivet til eller fremstillet af denne. Ifølge § 8, stk. 1, ligger ansvaret for at

sikre beskyttelsen af klassificerede informationer i den juridiske persons bestyrelse (herefter »administrator«).

I henhold til § 34 stk. 1, litra f), er en dommer en autoriseret person, med en særlig status inden for rammerne af sin funktion.

Efter § 35 stk. 3, er en advokat en anden autoriseret person, der i en sag ved en statslig myndighed, efter tilladelse fra det styrende organ, der har kompetence i forhold til disse klassificerede informationer, har mulighed for at en gang at blive gjort bekendt med de klassificerede informationer i det omfang, det er nødvendigt for denne procedure, efter at advokaten har underskrevet en fortrolighedserklæring. Efter § 35 stk. 4, er den fungerende statslige myndighed, der fører sagen, forpligtet til straks skriftligt at underrette NSA og udstederen af de klassificerede informationer om advokatens identitet og om omfanget af hans kendskab til klassificerede informationer, der er klassificeret som yderst hemmelige, fortrolige eller til tjenestebrug.

Ifølge § 38, litra a), er advokaten, som en autoriseret person, forpligtet til at være fortrolig omkring informationer og materialer, der indeholder klassificerede informationer.

I henhold til § 43 er den erhvervsdrivende forpligtet til at ansøge NSA om at blive **sikkerhedsgodkendt**, hvis der er en rimelig mistanke om, at en statslig myndighed vil anmode om fremstilling af klassificeret information eller vil videregive klassificeret information til den erhvervsdrivende. I henhold til § 45 stk. 1, afgør NSA i sin sikkerhedsundersøgelse, om den erhvervsdrivende opfylder betingelserne for industrisikkerhedsgodkendelse, og især om den erhvervsdrivende er **pålidelig med hensyn til sikkerhed**¹ i henhold til § 46 litra c).

Efter § 50 stk. 1 og 3, udsteder NSA **en industrisikkerhedsgodkendelse** for en periode på højst fem år, såfremt sikkerhedsundersøgelsen viser, at den erhvervsdrivende opfylder betingelserne i § 46. Efter § 50 stk. 4, har den erhvervsdrivende ret til at få adgang til klassificerede informationer, der er klassificeret som fortrolige, op til det niveau, som han er blevet industrisikkerhedsgodkendt til.

¹— En erhvervsdrivende, der udgør en sikkerhedsrisiko, anses ikke som pålidelig i henhold til § 49 stk. 1. Efter § 49 stk. 2 anses en sikkerhedsrisiko for at være: a) handlinger mod Den Slovakiske Republiks interesser inden for statsforsvar, statssikkerhed, internationale forbindelser, statens økonomiske interesser, et statsligt organs funktion eller et søgsmål mod de interesser som Den Slovakiske Republik har påtaget sig for at beskytte; b) et eksternt, kommercielt eller ejendomsforhold, der kan skade Den Slovakiske Republiks interesser inden for udenrigspolitik eller sikkerhedspolitik, c) tilstedeværelsen af økonomiske, ejendomsræssige eller finansielle bånd med personer fra det organiserede kriminalitetsmiljø; d) erhvervsdrivendes korrupte adfærd; e) personlig ustabilitet i ledende stillinger eller i virksomhedens strukturer; eller f) annullering af gyldigheden af certifikatet for den erhvervsdrivendes administrator.

Ifølge § 50, stk. 5, vil **industrisikkerhedsgodkendelsen** blive ophævet, hvis NSA finder, at **en erhvervsdrivende er ophørt med at være sikkerhedsmæssigt pålidelig** som omhandlet i § 46, litra c), eller hvis denne groft eller gentagende gange har overtrådt forpligtelserne på området for beskyttelse af klassificerede informationer. I henhold til § 52, stk. 1, litra c) udløber gyldigheden af industrisikkerhedsgodkendelsen ved NSA's underretning efter § 50, stk. 5.

Ifølge § 60, stk. 7, udfører NSA en sikkerhedsundersøgelse af en fysisk person, der skal autoriseres til at få adgang til klassificerede informationer i forbindelse med udførelsen af opgaver i henhold til en international traktat, som Den Slovakiske Republik er bundet af, og udsteder ham derved **en personalesikkerhedsgodkendelse**.

Efter § 30 stk. 1, kan en person, der er berørt af den nævnte beslutning fra NSA, indgive en skriftlig **klage** inden 15 dage fra datoen for modtagelse af afgørelsen. Klagen har opsættende virkning og efter § 30 stk. 2, kan NSA selv behandle klagen.

Ústavný zákon č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (forfatningslov nr. 254/2006 om oprettelse og virksomhed af udvalget for Den Slovakiske Republiks Nationalråd til kontrol af afgørelser truffet af NSA med ændringer, herefter »forfatningsloven«)

I henhold til artikel 2 og artikel 3 undersøger **udvalget** for Den Slovakiske Republiks Nationalråd (herefter »udvalget«), bestående af 11 medlemmer, NSA's afgørelse truffet i henhold til lov nr. 215/2004. Ifølge artikel 4, stk. 2, ophæver udvalget den anfægtede afgørelse og hjemviser sagen til NSA til fornyet behandling, hvis klagen er begrundet; i modsat fald vil klagen blive afslået. Udvalgets beslutning indeholder en redegørelse, en begrundelse og en klagevejledning.

I henhold til artikel 5 er udvalgets beslutning underlagt prøvelse af Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager).

Zákon č. 162/2015 Z. z., Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov (lov nr. 162/2015 om forvaltningsretspleje, som ændret, herefter »lov om forvaltningsretspleje«)

I henhold til § 81 stk. 1 og 3, har sagens deltagere og deres repræsentanter ret til aktindsigt i retsdokumenter, der indeholder klassificerede informationer, bilag til sådanne dokumenter, samt til at udarbejde uddrag og afskrifter som er i overensstemmelse med bestemmelserne om beskyttelse af bl.a. klassificerede informationer.

I henhold til § 82, stk. 1 og 2, angiver den offentlige forvaltningsretlige myndighed i administrative dokumenter altid de dele, der indeholder fortrolige

oplysninger. Afdelingsformanden undtager disse dele af dokumentet fra adgangen til aktindsigt. Det er dog ikke muligt at undtage de dele af administrative dokumenter, som er genstand for bevisførelse for en forvaltningsdomstol eller som en part i sagen havde ret til at få adgang til i en administrativ procedure, fra aktindsigt.

I henhold til § 119 kan en forvaltningsdomstol fremlægge beviser, der er nødvendige for prøvelsen af lovligheden af den anfægtede afgørelse.

Ifølge § 120, litra a), er den forvaltningsretlige domstol ikke bundet af de faktiske forhold, som er fastlagt af en forvaltningsmyndighed, og denne kan udføre sin egen bevisførelse, hvis den anser det som nødvendigt for at afgøre sagen.

Vyhláška Národný bezpečnostný úrad č. 134/2016 Z. z. o personálnej bezpečnosti (bekendtgørelse nr. 134/2016 fra NSA om personalsikkerhed, herefter »bekendtgørelse nr. 134/2016«):

I henhold til § 5 stk. 1, litra d) og litra g), sammenholdt med stk. 6, udgør **sikkerhedsgodkendelse** af en fysisk person og **certifikatet om en erhvervsdrivendes industrisikkerhed**, angivelse af relevante bestemmelser i EU-retten, som giver en fysisk person adgang til klassificerede informationer samt start- og udløbsdatoen for godkendelsen eller certifikatets gyldighed, den højeste klassifikationsgrad for de klassificerede informationer i Den Europæiske Union, som indehaveren kan få adgang til.

I henhold til § 5 stk. 4, litra a), sammenholdt med stk. 6, udstedes den nævnte sikkerhedsgodkendelse og certifikatet normalt for en periode som **maksimalt er svarende til gyldigheden af certifikatet**.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Klageren er et slovakisk selskab med begrænset ansvar, som den 6. september 2018 modtog en **industrisikkerhedsgodkendelse** af NSA, der omfattede adgang til klassificerede informationer af typen »yderst hemmeligt«, til at modtage klassificerede informationer af typen »hemmeligt« både i fysisk og elektronisk form og til at producere klassificerede informationer af typen »fortroligt«. Den 15. november 2018 udstedte NSA et certifikat for industrisikkerhed til klassifikationsgraden SECRET UE/EU SECRET.
- 2 Derefter modtog NSA forskellige offentlige oplysninger om, at (i) den klagende part eller dens bestyrelsesmedlemmer blev undersøgt for forskellige strafbare handlinger, (ii) den klagende part indgik aftaler med enheder, der var mistænkt for kriminel aktivitet og betalte dem usædvanligt høje pengebeløb og (iii) den klagende part var mistænkt for at have forbindelse til en anden enhed, hvor de sammen deltog i økonomiske udbud uden at afsløre, at de var under fælles kontrol. NSA fik yderligere oplysninger ved egne undersøgelser eller fra andre

statslige organer. Disse oplysninger fremgår af dokumenter, som NSA selv, eller andre statslige myndigheder, som er ophavsmænd, har betegnet som klassificerede dokumentbeviser. NSA gav den klagende part mulighed for at tage stilling til visse oplysninger, men ikke til de enkelte klassificerede dokumentbeviser eller oplysningerne, der var indeholdt heri. Den klagende part afgav kun forklaringer vedrørende de oplysninger, som NSA havde givet parten.

- 3 Den 25. august 2020 afgjorde NSA, at klageren ikke kunne betragtes som sikkerhedspålidelig, fordi der var risici forbundet med ham, nemlig (i) et forretningsforhold, der kunne forårsage skade på Den Slovakiske Republiks sikkerhedsinteresser², og ii) aktiviteter, der kunne skade Den Slovakiske Republiks økonomiske interesser³. På denne baggrund blev industrisikkerhedsgodkendelsen af 6. september 2018 ophævet, og som følge heraf⁴ ophævede NSA også certifikatet af 15. november 2018.
- 4 NSA fremhævede i sin begrundelse informationer, der var offentlige, og andre oplysninger, der blev beskrevet som *»informationer angivet på bestemte sider, i bestemte afsnit eller i bestemte bilag til beviset fra et klassificeret dokument med et bestemt nummer og med en bestemt dato«* uden yderligere detaljer.
- 5 Den klagende part påklagede NSA's afgørelse til udvalget, hvori klageren gjorde gældende, at han ikke havde adgang til NSA's sagsakter og ikke var bekendt med indholdet af beviserne fra de klassificerede dokumenter. Den klagende part anfægtede også NSA's faktiske og retlige vurderinger baseret på offentligt tilgængelige informationer. Udvalget afviste denne klage i sin beslutning af 4. november 2020 (herefter *»den anfægtede beslutning«*).
- 6 Den klagende part anlagde et administrativt søgsmål mod beslutningen fra udvalget ved Najvyšší správny súd (øverste domstol i forfatningsretlige sager). I retten præsenterede NSA samtlige sagsakter, herunder beviser fra klassificerede dokumenter.
- 7 Ved afgørelse af 4. oktober 2022 udelukkede formanden for den nationale domstols afdeling disse klassificerede dele af sagsakterne fra aktindsigt i henhold til § 82, stk. 1, i loven om forvaltningspleje. Samme dag anmodede advokaten for den klagende part om adgang til disse sagsakter. Den 5. oktober 2022 afviste formanden for afdelingen anmodningen i henhold til § 82, stk. 1, i loven om forvaltningspleje, men bad samtidig NSA om at bevilge aktindsigt.
- 8 Ved brev af 25. november 2022 meddelte NSA den nationale domstol, at den kun ville give adgang til indsigt i to beviser fra de klassificerede dokumenter, mens den ikke ville give tilladelse til adgang til de resterende dokumenter. NSA

²– Jf. § 49, stk. 1 og stk. 2, litra b), i lov nr. 215/2004.

³– Jf. § 49, stk. 1 og stk. 2, litra a), i lov nr. 215/2004.

⁴– Jf. § 50, stk. 5, i lov nr. 215/2004.

begrundede dette med, at beviser fra klassificerede dokumenter indeholdt oplysninger, hvis offentliggørelse ville give den klagende part adgang til akter, som kunne føre til afsløring af kilder og true effektiviteten af NSA og andre statslige organers aktiviteter. Ved brev af 16. januar 2023 anmodede den klagende parts advokat igen den nationale domstol om adgang til beviser fra de klassificerede dokumenter med henvisning til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som er fortolket i overensstemmelse med dommen fra Domstolen af 22. september 2022 i sagen GM (C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708).

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 9 Den klagende part har primært protesteret over, at han ikke kunne få adgang til NSA's sagsakter og blive gjort bekendt med indholdet af beviserne fra de klassificerede dokumenter. Hans advokat kunne først anmode om at få adgang til dem efter at have modtaget NSA's afgørelse. Direktøren for NSA imødekom dog ikke anmodningen om adgang og gav en begrundelse, som den klagende part fandt meget generel. Den klagende part bestrider også NSA's faktuelle og retlige konklusioner baseret på offentligt tilgængelige oplysninger. I den administrative klage har den klagende part gjort gældende, at partens processuelle ret til at få kendskab til indholdet af dokumenterne ikke kan være underkastet en absolut begrænsning udelukkende med en generel begrundelse om, at det drejer sig om klassificerede informationer. Ifølge den klagende part er det ikke tilstrækkeligt ud fra synspunktet om retten til et forsvar, at det kun er retten, der kan blive bekendt med de klassificerede informationer. Med hensyn til sagens substans bestrider den klagende part, at der i dens tilfælde er en risiko for overtrædelse af sikkerhedsreglerne, som berettiger ophævelsen af sikkerhedsgodkendelsen og industrisikkerhedscertifikatet.
- 10 Den klagende part har udtrykkeligt henvist til chartret og gjort gældende, at dens adgang til effektivt retsmiddel og en retfærdig rettergang i henhold til chartrets artikel 47 blev tilsidesat, selv om det ikke fremgår af anmodningen om den præjudicielle afgørelse, at den klagende part udtrykkeligt har gjort gældende, at de relevante nationale bestemmelser skal anses for at være en anvendelse af EU-retten.
- 11 Den anden part i sagen har afvist klagerens påstande. Den anden part i sagen har gjort gældende, at den anfægtede beslutning kan prøves af retten, og at retten vil blive bekendt med alle dokumenter, herunder beviser fra klassificerede dokumenter.

Kort fremstilling for begrundelsen for forelæggelsen

Det første præjudicielle spørgsmål

- 12 Den forelæggende ret er den eneste retslige myndighed, der er kompetent til at prøve den anfægtede beslutning; dens afgørelse vil være endelig. Den forelæggende ret finder, at Domstolens svar på de præjudicielle spørgsmål er nødvendige for at løse tvisten. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt den nationale lovgivning, som den foreliggende sag omhandler, skal anses for at være en anvendelse af EU-retten, og om chartret, som følge heraf, finder anvendelse i den foreliggende sag. Den forelæggende ret bemærker, at den klagende part ikke selv har angivet årsagerne til, at dette skulle være tilfældet.
- 13 Den forelæggende ret har overvejet Domstolens praksis vedrørende udtrykket »anvendelse af EU-retten« og har henvist til præmis 34 i dommen af 19. april 2018, *Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA/Rete Ferroviaria Italiana SpA*, C-152/17, til præmis 40 og 41 i kendelsen af 24. september 2019, *Straffesag mod QR*, C-467/19 PPU, præmis 25 i dommen af 6. marts 2014, *Cruciano Siragusa mod Regione Sicilia*, C-206/13, og præmis 28 i dom af 26. februar 2013, *Åklagaren mod Hans Åkerberg Fransson* (C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105).
- 14 Den forelæggende ret har konstateret, at det retlige grundlag for den omtvistede afgørelse fra NSA, og den anfægtede beslutning fra udvalget kun er baseret på national lovgivning. Det følger imidlertid af bekendtgørelse nr. 134/2016, at industrisikkerhedscertifikatet angiver den højeste klassificeringsgrad af EU's klassificerede informationer, hvilke indehaveren af certifikatet skal have adgang til. Den nationale lovgivning regulerer imidlertid ikke på en mere detaljeret måde behandlingen af EU's klassificerede informationer eller detaljerne vedrørende adgangen til sådanne informationer.
- 15 Den forelæggende ret har anført, at denne afgørelse fastlægger grundprincipperne og minimumstandarderne for sikkerhedsbeskyttelse af EUCI ifølge artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2013/488. Ifølge tredje betragtning til og artikel 1, stk. 2, i denne afgørelse, skal disse grundlæggende principper og minimumsnormer overholdes af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres nationale lovgivning. Ifølge artikel 15, stk. 3, litra c) og litra d), i afgørelse 2013/488, skal medlemsstaterne træffe alle passende foranstaltninger i overensstemmelse med deres nationale lovgivning, således at andre personer i medlemsstaterne, der i kraft af deres funktioner, er behørigt autoriseret til at få adgang til EUCI, samt at medlemsstaternes kontrahenter overholder denne afgørelse ved håndtering eller opbevaring af EUCI. I henhold til artikel 16, stk. 3, litra a), i denne afgørelse bør medlemsstaterne udpege en national sikkerhedsmyndighed, der skal sikre, at alle personer, der er ansat af en kontrahent, opnår den nødvendige sikkerhedsgodkendelse eller autorisation. I henhold til artikel 11, stk. 5, i afgørelse 2013/488 skal den nationale sikkerhedsmyndighed i en medlemsstat sikre, at kontrahenter eller underkontrahenter, der er registreret i den pågældende medlemsstat, og som har klassificerede kontrakter, som kræver adgang til informationer, der er klassificeret CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller SECRET UE/EU SECRET, er i besiddelse af et certifikat for

facilitetssikkerhedsgodkendelse (FSC). Nærmere detaljer omkring dette certifikat reguleres i bilag V til afgørelsen (jf. artikel 11, stk. 7).

- 16 På baggrund af ovenstående har den forelæggende ret konkluderet, at formålet med afgørelse 2013/488 er at pålægge medlemsstaterne specifikke forpligtelser i forhold til godkendelse af kontrahenter. Da denne afgørelse i henhold til artikel 288, stk. 4, TEUF er bindende i alle enkeltheder for alle medlemsstater, er de nationale myndigheder forpligtede til at tage hensyn til de forpligtelser, der følger af afgørelsen, når de udsteder og inddrager industrisikkerhedscertifikater. Ifølge den forelæggende ret er det ikke i denne sammenhæng relevant, at afgørelse 2013/488 henviser til den relevante nationale regulering, som NSA skal handle i overensstemmelse med. Den forelæggende ret betragter dette som en konsekvens af valget af retsaktsformen (afgørelse) og det forhold, at den er bindende for medlemsstater, ikke enkeltpersoner. Medlemsstaterne anvender alle de foranstaltninger og procedurer, der er fastsat i national lovgivning for at gennemføre retsakten i overensstemmelse med artikel 291, stk. 1, TEUF.
- 17 Den forelæggende ret har bemærket, at slovakisk national lovgivning ikke fastlægger specifikke procedurer for udstedelse af et industrisikkerhedscertifikat til formål med afgørelse 2013/488. De nationale sikkerhedsundersøgelsesprocedurer er udført med henblik på udstedelse af et industrisikkerhedscertifikat i overensstemmelse med national lovgivning. På grundlag af en sådan godkendelse udsteder myndighederne et industrisikkerhedscertifikat for den relevante EUCI-klassifikationsgrad, hvis gyldighed er betinget af gyldigheden af industrisikkerhedsgodkendelsen i henhold til national lovgivning. På baggrund af dommen af 26. februar 2013, C-617/10, sag Åklagaren mod Hans Åkerberg Fransson, finder den forelæggende ret imidlertid, at det forhold, at de nationale bestemmelser ikke specifikt er vedtaget for at gennemføre en bestemt EU-retsakt, ikke betyder, at deres anvendelse ikke kan udgøre en gennemførelse af EU-retten.
- 18 Den forelæggende ret tilslutter sig synspunktet om, at dens prøvelse af den anfægtede afgørelse kan udgøre en situation, hvor medlemsstaten anvender EU-retten, hvorfor chartret finder anvendelse i overensstemmelse med dets artikel 51, stk. 1.
- 19 Den forelæggende ret overvejer det retlige grundlag for afgørelse 2013/488, som den generelt anser for uklart; artikel 240, stk. 3, TEUF, som nævnt i denne sammenhæng, gælder kun Rådets beslutningstagning vedrørende procedurer og interne regler. Ifølge den forelæggende ret bør retsgrundlaget for denne afgørelse ikke være kapitel 4 eller 5 afsnit i titel V i del tre, TEUF (medlemsstaternes strafferetlige samarbejde eller politisamarbejde), hvilket ville begrænse den forelæggende rets kompetence i henhold til artikel 276 TEUF i den foreliggende sag. Endvidere mener den forelæggende ret ikke, at der er tale om en situation, hvor medlemsstaten ikke er bundet af chartrets bestemmelser i henhold til artikel 346, litra a), TEUF. Ifølge den forelæggende ret begrænser karakteren eller indholdet af afgørelse 2013/488 ikke anvendelsen af traktaterne eller chartret i den

foreliggende sag, og derfor heller ikke Domstolens kompetence til at foretage en fortolkning.

Det andet præjudicielle spørgsmål

- 20 Det følger af de relevante nationale bestemmelser, at NSA og udvalget i deres afgørelser skal angive de faktiske omstændigheder, som deres beslutninger er baseret på. I praksis angives de enkelte klassificerede informationer ikke i beslutningerne. De indeholder kun en henvisning til markeringen af de relevante beviser i dokumenter, hvor de klassificerede informationer er indeholdt. Najvyšší súds (øverste domstol, Slovakiet) og Ústavný súds (forfatningsdomstolen, Slovakiet) praksis tillader ikke en sådan procedure. Beviser i dokumenter, der indeholder klassificerede informationer, er ikke tilgængelige for personer, der er underlagt en sikkerhedsundersøgelse. Hvis der indgives en administrativ klage med henblik på prøvelse af en beslutning om inddragelse (tilbagekaldelse) af en industrisikkerhedsgodkendelse eller et certifikat, har dommere ved Najvyšší správny súd (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ubegrænsede beføjelser til at få adgang til alle klassificerede informationer i sagens akter. En advokat for den person, der er underlagt undersøgelsesforanstaltninger, kan kun få adgang til klassificerede informationer efter tilladelse fra den myndighed, der har udarbejdet den pågældende, klassificerede information og videregivet den til NSA. I overensstemmelse med national retspraksis kan beslutningen om at give en advokat adgang til klassificerede informationer ikke på særskilt vis være underlagt prøvelse. I enhver situation skal advokaten bevare fortroligheden omkring de klassificerede informationer, og denne kan derfor ikke informere sin klient om dem.
- 21 Ifølge praksis fra Domstolen er retten til en retfærdig rettergang ikke kun retten til at kende årsagerne til en administrativ beslutning, men også adgang til alle oplysninger i akterne, som den administrative myndighed har baseret sin beslutning på. Deltagerne i proceduren skal have ret til at få kendskab til alle beviser eller udtalelser, der er fremlagt for retten, så de kan påvirke dens beslutning eller forholde sig til de fremlagte beviser. Ifølge Domstolens praksis kan retten til adgang til sagens akter imidlertid afvejes mod nationale sikkerhedsinteresser, men en sådan afvejning kan ikke føre til, at retten til et forsvar fratages alle dens virkninger ved ikke at gøre den berørte person eller dens retlige repræsentant bekendt med det grundlæggende indhold af, hvad beslutningen er baseret på. Det er ikke tilstrækkeligt, at den berørte person eller dens retlige repræsentant kan få adgang til disse oplysninger efter at have fået tilladelse til dette, idet de ikke kan få kendskab til selve grundlaget for sådanne beslutninger og under ingen omstændigheder kan bruge oplysningerne, som de har fået adgang til, til administrative eller retslige formål⁵. Samtidig kan disse

⁵– Jf. Domstolens dom af 22.9.22, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. (C-159/21, ECLI:EU:C:2022:708) præmis 50 og 51 og konklusion.

rettigheder for den berørte person ikke erstattes af, at retten har adgang til sagens akter⁶.

- 22 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at svaret på det andet spørgsmål på baggrund af ovenstående kunne have været klart (*acte éclairé*), men i modsætning til den foreliggende sag vedrørte sag C-159/21 ikke kun fortolkningen af chartrets artikel 47, men også artikel 23, stk. 1, andet afsnit, i direktiv 2013/32⁷, som giver den berørte person en specifik ret til adgang til oplysninger eller kilder, hvis afsløring ville udgøre en trussel mod national sikkerhed.
- 23 Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt artikel 11 i og bilag V til afgørelse 2013/488 giver den klagende part en ret, der er garanteret af EU-retten, som den kan påberåbe sig i henhold til chartrets 47, stk. 1, , dvs. om den af afgørelse 2013/488 kan udlede retten til ikke at få sit industrisikkerhedscertifikat inddraget eller retten til at kræve, at NSA overholder visse proceduremæssige minimumsstandarder ved inddragelse af dette certifikat. Den forelæggende ret hælder til den opfattelse, at afgørelse 2013/488 ikke direkte giver den klagende part rettigheder, men er i tvivl, fordi artikel 11, stk. 2 og 3, i denne afgørelse antyder, at hvis Generalsekretariatet for Rådet indgår klassificerede kontrakter (jf. bilag A), er verifikationen i henhold til artikel 11, stk. 4 og 5, i førnævnte afgørelse, en betingelse for kontrahentens deltagelse i den relevante udbudsrunde om at indgå en sådan kontrakt. Inddragelse (tilbagekaldelse) af industrisikkerhedscertifikatet påvirker således grundlæggende den klagende parts mulighed for at ansøge om indgåelse af sådanne klassificerede kontrakter. Dette kunne føre til den konklusion, at afgørelse 2013/488 tilkender visse rettigheder til kontrahenter.
- 24 Den forelæggende ret har desuden henvist til artikel 52, stk. 3 i chartret og praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »EMD«) vedrørende den retlige prøvelse af beslutninger truffet på baggrund af klassificerede informationer. EMD har anset det for at være afgørende, at den dømmende instans har fuld adgang til klassificerede informationer⁸. I overensstemmelse med en sådan fortolkning ville det i den foreliggende sag være tilstrækkeligt, at kun den nationale domstol, der behandler sagen, får adgang til klassificerede informationer. Imidlertid har Domstolen i sin praksis understreget, at det ikke er tilstrækkeligt set i lyset af artikel 47, stk. 2, i chartret⁹. Den forelæggende finder

⁶– Ibid, præmis 57.

⁷– Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT L 180, 2013, s. 60).

⁸– Dom fra EMD Regner v. Tjekkiæt af 19.9.2017, (klage nr. 35289/11, ECLI:CE:ECHR:2015:1126JUD003528911).

⁹– Dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund S.A. v. Directeur de l'administration des contributions directes, (C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373), præmis 100, eller dom af 13.9.2018, UBS Europe SE, tidligere UBS (Luxembourg) SA, og Alain Hondequin m.fl. v. DV et al., (C-358/16, ECLI:EU:C:2018:715), præmis 70.

det derfor nødvendigt at indhente en mere præcis fortolkning af artikel 47, stk. 2, i chartret i relation til den foreliggende sag.

Det tredje præjudicielle spørgsmål

- 25 I en retssag, hvor den klagende part og NSA er parter, kan den nationale domstol, den forelæggende ret, uden NSAs samtykke, tillade den klagende part eller dens advokat adgang til de dele af sagsakterne, der indeholder klassificerede informationer. Eftersom NSA fremlægger de dele af sagsakterne, der indeholder klassificerede informationer for domstolen, har den klagende part i praksis kun begrænsede muligheder for at få adgang til sagsakterne. Selv om § 82 stk. 2, i lov om forvaltningsretspleje tillader adgang til de dele af sagsakterne, der er genstand for bevisførelse i sagen, betragtes domstolens kendskab til sagsakterne, der er fremlagt af den administrative myndighed, ikke som bevisførelse i praksis.
- 26 Ifølge § 82 stk. 2 og 3, i loven om forvaltningsretspleje er adgangen til de dele af sagsakterne, der indeholder klassificerede informationer, afhængig af, om den person, der foretager verifikationen, opfylder de betingelser, der er fastsat i lov nr. 215/2004. I praksis har den klagende part derfor brug for en gyldig industrisikkerhedsgodkendelse, og dens advokat har brug for en sikkerhedsgodkendelse eller tilladelse fra den kompetente myndighed i henhold til lov nr. 215/2004.
- 27 Såfremt den forelæggende ret i den foreliggende sag ikke skulle anvende den nationale lovgivning og national praksis, som er beskrevet i det andet spørgsmål, overvejer den, hvordan og i hvilket omfang den bør sikre, at klageren har adgang til de klassificerede informationer. Som følge heraf forsøger den forelæggende ret at fastslå, om der ud fra artikel 47, stk. 2 i chartret, direkte kan udledes en specifik fremgangsmåde eller en forpligtelse for den nationale domstol på dette område. Domstolen har i sin praksis fastslået, at retten er forpligtet til at give deltagerne i en retssag visse oplysninger, som er modtaget af den administrative myndighed, men ikke hele dokumentet, hvor oplysningerne findes¹⁰. På grund af de uklarheder, der er forbundet med afgørelse 2013/488, der førte til det første og andet spørgsmål, finder den forelæggende ret det vigtigt, at Domstolen fortolker artikel 47, stk. 2 i chartret også med hensyn til spørgsmålet om klassificerede informationer, som er reguleret i denne afgørelse.

Det fjerde præjudicielle spørgsmål

- 28 Inddragelse af industrisikkerhedscertifikatet i henhold til afgørelse 2013/488 er en direkte konsekvens af inddragelsen af industrisikkerhedsgodkendelsen, som er sket i henhold til national lovgivning.

¹⁰– Dom af 16.5.2017 i sagen Berlioz Investment Fund (C-682/15, ECLI:EU:C:2017:373), præmis 100, eller dom af 13.9.2018, UBS Europe m.fl. (C-358/16, ECLI:EU:C:2018:715), præmis 70.

- 29 En sammenligning af betingelserne for industrisikkerhed i henhold til nationale regler og afgørelse 2013/488 viser, at disse ikke er identiske, men sikkerhedsrisikoen er bredere defineret i national lovgivning. Ifølge punkt 9 i bilag V til afgørelse 2013/488 er sikkerhedsrisikoen kun nævnt i litra b) i forbindelse med evaluering af »ejerskab, kontrol eller mulighed for uretmæssig påvirkning«. I henhold til lov nr. 215/2004 betragtes handlinger mod Den Slovakiske Republiks interesser inden for bestemte områder (forsvar, sikkerhed, internationale forbindelser) samt bestemte udenrigs-, handels- eller ejendomsforhold, der kan skade Den Slovakiske Republiks interesser, som en sikkerhedsrisiko forbundet med en erhvervsdrivende. Bilag V til afgørelse 2013/488 omhandler ikke sådanne risici. Ifølge artikel 11, stk. 5, i afgørelse 2013/488, følger den nationale sikkerhedsmyndighed den nationale lovgivning, der kan regulere sikkerhedsrisikokriterier mere bredt. I den foreliggende sag er såvel den anfægtede afgørelse fra udvalget som den anfægtede beslutning fra NSA ifølge den forelæggende ret netop baseret på sikkerhedsrisici, der alene er reguleret i lov nr. 215/2004.
- 30 Da chartrets bestemmelser udelukkende er rettet mod medlemsstaterne, når de anvender EU-retten, er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den foreliggende sag falder ind under denne kategori.
- 31 Hvis chartrets artikel 47 medførte en ret (eller en pligt) til at give den klagende part eller dennes advokat adgang til relevante klassificerede informationer, vil det være nødvendigt at undersøge, om dette også gælder klassificerede informationer vedrørende en sikkerhedsrisiko som omhandlet i national lovgivning, men som ikke fremgår af afgørelse 2013/488. For eksempel har klassificerede informationer om den klagende parts handlinger mod Den Slovakiske Republiks interesser i henhold til § 49, stk. 2, litra a), i lov nr. 215/200 ingen betydning for afgørelsen ud fra kriterierne i punkt 9 i bilag V til afgørelse 2013/488. I dette tilfælde mener den forelæggende ret, at chartrets artikel 51, stk. 2, kan fortolkes således, at denne bestemmelse forhindrer, at en national domstolsbehandling af sådanne klassificerede informationer direkte er baseret på chartrets artikel 47 og på manglende anvendelse af national lovgivning.
- 32 På den anden side har både NSA og det sagsøgte udvalg besluttet at inddrage (tilbagekalde) industrisikkerhedsgodkendelsen, hvilket er i overensstemmelse med artikel 11 og bilag V i afgørelse 2013/488, alene fordi de samtidig inddrog (tilbagekaldte) industrisikkerhedsgodkendelsen i henhold til § 1, stk. 50, i lov nr. 215/2004. Selv om denne godkendelse udelukkende blev inddraget på grund af en sikkerhedsrisiko, der ikke udtrykkeligt er angivet i punkt 9 i bilag V til afgørelse 2013/488, er det ifølge den forelæggende ret også muligt at fortolke, at kravene i chartrets artikel 47 finder fuldt ud anvendelse på alle klassificerede informationer, der var relevante for inddragelsen (tilbagekaldelsen) af industrisikkerhedscertifikatet, uanset om de vedrører forhold angivet i punkt 9 i bilag V til afgørelse 2013/488 eller ej.