



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 16. maj 2024¹

Sag C-185/23

**protectus s.r.o., tidligere BONUL s.r.o.,
mod**

**Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného
bezpečnostného úradu**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den
Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager))

»Præjudiciel forelæggelse – afgørelse 2013/488/EU – EU's klassificerede informationer –
facilitetssikkerhedsgodkendelse – tilbagekaldelse af godkendelse – Den Europæiske Unions
charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47 – aktindsigt – artikel 51 – gennemførelse
af EU-retten«

I. Indledning

1. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets afgørelse 2013/488/EF af 23. september 2013 om reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer² og fortolkningen af artikel 47 og artikel 51, stk. 1 og 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder³.

2. Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem protectus s.r.o., tidligere BONUL s.r.o. (herefter »protectus« eller »sagsøgeren i hovedsagen«), og Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (udvalget for Den Slovakiske Republiks Nationalråd til kontrol af afgørelser truffet af den nationale sikkerhedsmyndighed) (herefter »udvalget«) vedrørende udvalgets afslag på protectus' klage over en afgørelse truffet af Národný bezpečnostný úrad (den nationale sikkerhedsmyndighed, Slovakiet) (herefter »NSA«) om at inddrage selskabets industrisikkerhedsgodkendelse og som følge heraf at tilbagekalde dets industrisikkerhedscertifikat.

3. Ifølge slovakisk ret er formålet med en *industrisikkerhedsgodkendelse* at give en person adgang til klassificerede informationer i henhold til national ret. Et *industrisikkerhedscertifikat* gør det muligt for en person at få adgang til EU's klassificerede informationer (herefter »EUCI«).

¹ – Originalsprog: fransk.

² – EUT 2013, L 274, s. 1.

³ – Herefter »chartret«.

4. Afgørelsen om inddragelse af protectus' industrisikkerhedsgodkendelse blev truffet, fordi der var påvist en sikkerhedsrisiko i forbindelse med denne virksomhed, som til dels var baseret på klassificerede informationer. I denne afgørelse fastslog NSA desuden, at når denne godkendelse blev inddraget, var det også nødvendigt at inddrage virksomhedens industrisikkerhedscertifikat, eftersom der i henhold til national ret foreligger en forbindelse mellem disse to former for sikkerhedsgodkendelse.

5. EUCI er endnu ikke omfattet af horisontale EU-retlige bestemmelser, men af de enkelte EU-institutioners egne afgørelser⁴. Beskyttelsen af EUCI er endvidere kun til dels og i begrænset omfang reguleret i EU-retten. EU-retten er på dette område baseret på allerede eksisterende nationale systemer til beskyttelse af klassificerede informationer, som sikrer et tilsvarende beskyttelsesniveau.

6. Domstolen har ved flere tidligere lejligheder taget stilling til den afvejning, der skal foretages mellem retten til effektive retsmidler og de interesser, der anføres som begrundelse for ikke at videregive visse oplysninger, navnlig når disse interesser vedrører den nationale sikkerhed. Det er imidlertid første gang, at Domstolen er blevet anmodet om at præcisere denne afvejning i forhold til EUCI.

7. Som svar på de spørgsmål, som Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republikks øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har stillet med henblik på at fastlægge rammerne for denne afvejning, vil jeg anføre følgende.

8. For det første vil jeg begrunde, hvorfor det er min opfattelse, at en situation, hvor en national ret skal efterprøve lovligheden af en afgørelse om at tilbagekalde en persons sikkerhedsgodkendelse, som i henhold til afgørelse 2013/488 gør det muligt for vedkommende at få kendskab til EUCI, udgør en gennemførelse af EU-retten som fastsat i chartrets artikel 51, stk. 1. Det må heraf udledes, at denne bestemmelse finder anvendelse i den foreliggende sag.

9. For det andet vil jeg forklare, hvorfor de argumenter, som de fleste procesdeltagere har fremført til støtte for, at chartrets artikel 47 ikke finder anvendelse under de i hovedsagen omhandlede omstændigheder, efter min opfattelse skal forkastes. Med hensyn til realiteten vil jeg begrunde, hvorfor det, henset til de særlige kendetegn ved området for beskyttelse af EUCI, er min opfattelse, at den slovakiske lovgivning indeholder tilstrækkelige garantier til at beskytte retten til forsvar for personer, der fratages deres sikkerhedsgodkendelse.

10. For det tredje vil jeg præcisere, at de garantier, der følger af chartrets artikel 47, under alle omstændigheder ikke indebærer noget krav om, at en ret, som det påhviler at efterprøve lovligheden af en afgørelse om tilbagekaldelse af en sikkerhedsgodkendelse, der til dels er baseret på klassificerede informationer, har beføjelse til at give den person, der er genstand for denne afgørelse, adgang til den nationale sikkerhedsmyndigheds sagsakter, der indeholder sådanne oplysninger.

⁴ – Jf. navnlig Kommissionens afgørelse (EU, Euratom) 2015/444 af 13.3.2015 om reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer (EUT 2015, L 72, s. 53) og Europa-Parlamentets Præsidiiums afgørelse af 15.4.2013 vedrørende regler om Europa-Parlamentets behandling af fortrolige oplysninger (EUT 2014, C 96, s. 1). Der skal ligeledes henvises til aftalen af 4.5.2011 mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, forsamlet i Rådet, om beskyttelse af klassificerede informationer, der udveksles i Den Europæiske Unions interesse (EUT 2011, C 202, s. 13).

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

11. Den 6. september 2018 meddelte NSA en industrisikkerhedsgodkendelse til sagsøgeren i hovedsagen, som gjorde det muligt for selskabet at få kendskab til klassificerede informationer af typen »yderst hemmeligt«, at videregive klassificerede informationer af typen »hemmeligt« i papirform og elektronisk form og at udarbejde klassificerede informationer af typen »hemmeligt«. Den 15. november 2018 udstedte NSA desuden efter anmodning fra sagsøgeren i hovedsagen et industrisikkerhedscertifikat til selskabet svarende til klassifikationsgraden SECRET UE/EU SECRET.

12. NSA fik efterfølgende kendskab til uklassificerede informationer, hvoraf det bl.a. fremgik, at sagsøgeren i hovedsagen eller dennes direktører var genstand for strafferetlig efterforskning, at sagsøgeren havde indgået kontrakter med selskaber, der var genstand for en sådan efterforskning, og havde udbetalt usædvanlige beløb til disse selskaber, og at sagsøgerens personale var mistænkt for at have forbindelse til et andet selskab, hvor de sammen havde deltaget i udbud og således havde afgivet bud under fælles kontrol.

13. NSA modtog ligeledes yderligere oplysninger, som fremgik af dokumenter, der blev betegnet som klassificerede skriftlige beviser.

14. NSA gav sagsøgeren i hovedsagen mulighed for at tage stilling til visse oplysninger, men ikke til de enkelte klassificerede skriftlige beviser eller de oplysninger, som de indeholdt.

15. Ved afgørelse af 25. august 2020 inddrog NSA sagsøgeren i hovedsagens industrisikkerhedsgodkendelse og dennes industrisikkerhedscertifikat. Inddragelsen af denne godkendelse var baseret på, at sagsøgeren i hovedsagen udgjorde en sikkerhedsrisiko som følge af et forretningsforhold, der kunne forårsage skade på Den Slovakiske Republiks sikkerhedsinteresser, og aktiviteter, der var i strid med denne medlemsstats økonomiske interesser. Som begrundelse for denne afgørelse henviste NSA dels til uklassificerede informationer, som sikkerhedsmyndigheden beskrev i detaljer, dels til klassificerede informationer, hvis indhold den ikke præciserede. I den nævnte afgørelse præciserede NSA ligeledes, at inddragelsen af industrisikkerhedsgodkendelsen indebar, at industrisikkerhedscertifikatet skulle inddrages, eftersom dette certifikats gyldighed afhang af godkendelsens gyldighed.

16. Sagsøgeren i hovedsagen påklagede NSA's afgørelse til udvalget. Selskabet gjorde til støtte for klagen gældende, at det hverken havde fået indsigt i NSA's sagsakter eller fået kendskab til indholdet af de klassificerede skriftlige beviser. Sagsøgeren i hovedsagen anfægtede ligeledes NSA's konklusioner, for så vidt som de var baseret på uklassificerede informationer.

17. Udvalget afviste denne klage ved beslutning af 4. november 2020.

18. Sagsøgeren i hovedsagen har anlagt søgsmål til prøvelse af denne beslutning ved Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol).

19. I dette søgsmål har sagsøgeren i hovedsagen gjort gældende, at selskabets processuelle ret til at få kendskab til sagsakternes indhold ikke kunne underkastes en absolut begrænsning, som alene var baseret på en generel begrundelse om, at der var tale om klassificerede informationer. Selskabet er ligeledes utilfreds med, at NSA's direktør af meget generelle grunde gav dets advokat

afslag på aktindsigt i sådanne oplysninger. Sagsøgeren i hovedsagen har ligeledes rejst tvivl om de forskellige faktuelle og retlige betragtninger, hvorpå NSA og udvalget baserede deres konklusion om, at selskabet udgjorde en sikkerhedsrisiko.

20. Efter anlæggelsen af det nævnte søgsmål overgik kompetencen til at behandle det til Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager). NSA overdrog den 28. september 2022 samtlige sagsakter til denne domstol, herunder de klassificerede skriftlige beviser. Ved afgørelse af 4. oktober 2022 udelukkede formanden for den afdeling, der behandler sagen, de klassificerede dele af sagsakterne fra adgangen til aktindsigt.

21. Samme dag anmodede advokaten for sagsøgeren i hovedsagen den nævnte domstol om at få indsigt i de klassificerede skriftlige beviser, som NSA havde fremlagt. Ved skrivelse af 5. oktober 2022 afslog formanden for den afdeling, der behandler sagen, denne anmodning, men bad samtidig NSA om at overveje en eventuel tilladelse til at videregive disse beviser til advokaten. Ved skrivelse af 25. november 2022 gav NSA kun tilladelse til at videregive to klassificerede skriftlige beviser. NSA nægtede derimod at give samtykke til videregivelse af de øvrige klassificerede skriftlige beviser med henvisning til, at denne videregivelse kunne føre til afsløring af informationskilder og bringe efterforskningen af sagsøgeren i hovedsagen i fare. Ved skrivelse af 16. januar 2023 har advokaten for sagsøgeren i hovedsagen igen anmodet om at få indsigt i samtlige klassificerede skriftlige beviser, bl.a. med støtte i chartrets artikel 47, som fortolket af Domstolen i dom af 22. september 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl.⁵.

22. I denne sammenhæng er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt chartret finder anvendelse i hovedsagen.

23. Den forelæggende ret har i denne forbindelse navnlig fremhævet, at betingelserne for, at industrisikkerhedscertifikatet er gyldigt, fremgår af slovakisk ret, som bestemmer, at et sådant certifikats gyldighed afhænger af en industrisikkerhedsgodkendelses gyldighed, men ikke regulerer behandlingen af EUCI eller adgangen hertil på en mere detaljeret måde. Den forelæggende ret har ikke desto mindre påpeget, at afgørelse 2013/488 pålægger medlemsstaterne visse specifikke forpligtelser i forhold til godkendelse af kontrahenter, som i tillæg A til denne afgørelse defineres som alle enkeltpersoner eller retlige enheder, der har rets- og handleevne til at indgå kontrakter. De nationale myndigheder bør derfor tage hensyn til de forpligtelser, der følger af denne afgørelse, når de udsteder eller tilbagekalder industrisikkerhedscertifikater. Det har i denne forbindelse ingen betydning, at der i visse bestemmelser i afgørelse 2013/488 henvises til den nationale lovgivning, som disse myndigheder skal overholde, eftersom medlemsstaterne skal anvende denne afgørelse ved hjælp af de midler og procedurer, der er fastsat i national ret.

24. Den forelæggende ret har desuden anført, at det forhold, at den gældende slovakiske lovgivning ikke er vedtaget for at sikre gennemførelsen af en bestemt EU-retsakt, og at den skaber en forbindelse mellem industrisikkerhedscertifikatets gyldighed og en national industrisikkerhedsgodkendelse, ikke betyder, at denne lovgivnings anvendelse ikke kan udgøre en gennemførelse af EU-retten. Denne ret har ligeledes påpeget, at dens prøvelse af den anfægtede afgørelse kan udgøre en situation, hvor en medlemsstat gennemfører EU-retten, og at det hverken med støtte i retsgrundlaget for afgørelse 2013/488 eller artikel 346, stk. 1, litra a), TEUF er muligt ikke at anvende chartret.

⁵ – C-159/21 (EU:C:2022:708, herefter »dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl.«).

25. Såfremt chartret finder anvendelse i hovedsagen, ønsker den forelæggende ret oplyst, om den slovakiske lovgivning og praksis vedrørende klassificerede informationer er forenelig med chartrets artikel 47.

26. Den forelæggende ret har præciseret, at i henhold til denne lovgivning har dommere, der skal træffe afgørelse i søgsmål til prøvelse af afgørelser, som er baseret på sådanne informationer, ubegrænset adgang til disse informationer. En sagsøgers advokat kan først få adgang til disse informationer efter at have opnået tilladelse fra den myndighed, der har identificeret den pågældende klassificerede information, og et afslag på en sådan tilladelse kan ikke prøves af en domstol. Advokaten er desuden stadig underlagt tavshedspligt og kan derfor ikke oplyse sin klient om indholdet af de klassificerede informationer, som vedkommende har fået adgang til.

27. Henset til disse forhold har den forelæggende ret anført, at det muligvis kan udledes af dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl., om den nævnte lovgivning er forenelig med chartrets artikel 47. I denne dom fastslog Domstolen, at artikel 23, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse⁶, sammenholdt med dette direktivs artikel 45, stk. 4, og med det almindelige EU-retlige princip om retten til god forvaltning samt chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at når en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse eller om fratagelse af en sådan beskyttelse støttes på oplysninger, hvis videregivelse ville bringe den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed i fare, kan den berørte person eller dennes rådgiver kun få aktindsigt i disse oplysninger efter at have opnået en godkendelse i dette øjemed og kan end ikke få meddelt det væsentligste indhold af de grunde, som sådanne afgørelser støttes på, og kan under alle omstændigheder ikke anvende de oplysninger, hvori de kunne have fået aktindsigt, i administrative procedurer eller retssager⁷. I den nævnte dom præciserede Domstolen endvidere, at den kompetente rets mulighed for at få adgang til sagsakterne af hensyn til den berørte persons ret til forsvar ikke kan træde i stedet for den berørte persons eller dennes rådgivers aktindsigt i oplysningerne i sagen⁸.

28. Ifølge den forelæggende ret er det imidlertid nødvendigt at afgøre, om den løsning, der følger af dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl., som vedrører fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, kan overføres fuldt ud på det foreliggende tilfælde. I modsætning til situationen i den sag, der gav anledning til denne dom, er det nemlig ikke åbenbart, at de regler, der er fastsat i afgørelse 2013/488 og navnlig i denne afgørelses artikel 11 og bilag V hertil for så vidt angår den nationale sikkerhedsmyndigheds meddelelse af en facilitetsikkerhedsgodkendelse (FSC), kan tillægge den pågældende kontrahent en rettighed, som er sikret ved EU-retten, og hvis beskyttelse kontrahenten kan påberåbe sig i henhold til chartrets artikel 47. Den forelæggende ret ønsker i givet fald ligeledes nærmere oplysninger om indholdet af den retsbeskyttelse, der følger af denne artikel, og om de beføjelser, som denne ret skal have for at sikre de rettigheder, der følger af den nævnte artikel, i en situation som den i hovedsagen omhandlede.

⁶ – EUT 2013, L 180, s. 60.

⁷ – Jf. dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl., præmis 60.

⁸ – Jf. dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl., præmis 57.

29. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republikks øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal [chartrets] artikel 51, stk. 1, [...] 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 [i] og bilag V til [afgørelse 2013/488]?
- 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 [lovgivning] 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 [i] og bilag V til [afgørelse 2013/488], 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 [afgørelse 2013/488]?«

30. Udvalget, den slovakiske og den estiske regering, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

31. Der blev den 30. januar 2024 afholdt et retsmøde med deltagelse af protectus, udvalget, den slovakiske og den franske regering, Rådet og Kommissionen.

III. Bedømmelse

32. Den forelæggende ret har i denne sag anmodet Domstolen om at præcisere den afvejning, der skal foretages mellem retten til effektive retsmidler og beskyttelsen af den nationale sikkerhed i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en afgørelse, som bl.a. er baseret på klassificerede informationer, og som tilbagekalder dels en industrisikkerhedsgodkendelse, der giver adgang til en medlemsstats klassificerede informationer, dels et industrisikkerhedscertifikat, der giver adgang til EUCI.

33. For at den forelæggende ret kan træffe afgørelse i det søgsmål, der er anlagt til prøvelse af denne afgørelse, har den nærmere bestemt anmodet Domstolen om at oplyse, om den slovakiske lovgivning er forenelig med EU-retten, for så vidt som denne lovgivning begrænser den berørte persons adgang til de klassificerede informationer, som ligger til grund for den afgørelse, der er truffet vedrørende vedkommende, og hvilke beføjelser den kompetente ret skal have for at sikre denne persons rettigheder.

A. Domstolens kompetence

34. Udvalget har anført, at Domstolen ikke har kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål, fordi den situation, der er omhandlet i hovedsagen, falder uden for EU-rettens anvendelsesområde.

35. For så vidt som de argumenter, der er fremført i denne forbindelse, tilsigter at godtgøre, at chartret ikke finder anvendelse i hovedsagen, er det nødvendigt at undersøge dem for at kunne besvare det første præjudicielle spørgsmål, der vedrører dette aspekt. Det bør til støtte for denne konstatering anføres, at indsigelsen om, at en EU-retlig bestemmelse ikke finder anvendelse i

hovedsagen, angår realiteten i dette spørgsmål⁹.

B. Det første præjudicielle spørgsmål

36. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 51, stk. 1, skal fortolkes således, at en medlemsstat gennemfører EU-retten i en situation, hvor en ret i den pågældende medlemsstat efterprøver lovligheden af en afgørelse, som inddrager dels en industrisikkerhedsgodkendelse, der giver adgang til en medlemsstats klassificerede informationer, dels et industrisikkerhedscertifikat, der giver adgang til EUCI, som omhandlet i artikel 11 i afgørelse 2013/488 og bilag V hertil.

37. Klassificerede informationer, betingelserne for at få kendskab hertil, betingelserne for tildeling og inddragelse af en industrisikkerhedsgodkendelse og den gældende procedure er i slovakisk ret reguleret ved zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností (lov nr. 215/2004 om beskyttelse af klassificerede informationer¹⁰).

38. Det fremgår af § 50, stk. 1, i lov nr. 215/2004, at »[h]vis sikkerhedsgodkendelsesproceduren viser, at en erhvervsdrivende opfylder betingelserne i § 46 [11], tildeler NSA en industrisikkerhedsgodkendelse til den pågældende«. Det fremgår af § 50, stk. 5, at »[h]vis NSA konstaterer, at en erhvervsdrivende ikke længere opfylder en af de betingelser for industrisikkerhedsgodkendelse, der er fastsat i § 46, eller hvis den pågældende groft eller gentagne gange har tilsidesat forpligtelserne i forbindelse med beskyttelse af klassificerede informationer, ophæver den godkendelsen«. Det var på grundlag af sidstnævnte bestemmelse, at NSA besluttede at inddrage den industrisikkerhedsgodkendelse, som protectus havde opnået.

39. Betingelserne for udstedelse af et industrisikkerhedscertifikat er fastsat i § 5, stk. 6, i vyhláška č. 134/2016 Z. z. o personálnej bezpečnosti (bekendtgørelse nr. 134/2016 om personelsikkerhed)¹², hvori der henvises til betingelserne for udstedelse af et industrisikkerhedscertifikat til en fysisk person som omhandlet i § 5, stk. 1-5. Det følger samlet set af disse bestemmelser, at industrisikkerhedscertifikatet angiver den højeste klassifikationsgrad for de EUCI, som en person kan få adgang til, og de tilsvarende EU-retlige bestemmelser, hvori denne person gives adgang til klassificerede informationer¹³. Dette certifikats gyldighed afhænger desuden af industrisikkerhedsgodkendelsens gyldighed¹⁴.

40. For at kunne afgøre, om en situation, hvor en national ret efterprøver lovligheden af en afgørelse, som inddrager disse sikkerhedsgodkendelser i henhold til de beskrevne nationale retsfor skrifter, udgør en gennemførelse af EU-retten, er det nødvendigt at fastlægge chartrets anvendelsesområde for så vidt angår medlemsstaternes virke. Dette anvendelsesområde er fastsat i chartrets artikel 51, stk. 1, hvoraf det fremgår, at bestemmelserne heri er rettet til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. Denne artikel i chartret bekræfter Domstolens faste praksis, hvorefter de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne

⁹ – Jf. navnlig dom af 25.4.2024, NW og PQ (Klassificerede informationer) (C-420/22 og C-528/22, herefter »dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer)«, EU:C:2024:344, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁰ – Herefter »lov nr. 215/2004«.

¹¹ – § 46, litra c), i lov nr. 215/2004 fastsætter bl.a., at der kun kan meddeles industrisikkerhedsgodkendelse til en erhvervsdrivende, som er »sikkerhedsmæssigt pålidelig«.

¹² – Herefter »bekendtgørelse nr. 134/2016«.

¹³ – Jf. § 5, stk. 1, litra d), i bekendtgørelse nr. 134/2016.

¹⁴ – Jf. § 5, stk. 4, litra a), i bekendtgørelse nr. 134/2016.

situationer¹⁵. Når en national lovgivning er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, skal Domstolen således inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den nationale ret kan vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte¹⁶. Når en retlig situation derimod ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse herom, og de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, kan ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence¹⁷.

41. Ifølge fast retspraksis forudsætter begrebet »gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, at der foreligger en tilstrækkelig tilknytning mellem en EU-retsakt og den omhandlede nationale foranstaltning, som går ud over den beslægtethed, der måtte findes mellem de omhandlede områder, eller den indirekte virkning, som et område kan have på et andet, henset til de vurderingskriterier, der er fastlagt af Domstolen¹⁸.

42. For at afgøre, om en national lovgivning henhører under »gennemførelsen af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, skal der derfor foretages en efterprøvelse af bl.a., om den pågældende nationale lovgivning har til formål at gennemføre en EU-retlig bestemmelse, denne lovgivnings karakter, og om den forfølger andre formål end dem, der er omfattet af EU-retten, selv om den indirekte vil kunne påvirke sidstnævnte, samt om der foreligger specifikke EU-retlige bestemmelser på området eller bestemmelser, som kan påvirke den¹⁹.

43. Jeg har tidligere anført, at beskyttelsen af EUCI endnu ikke er omfattet af en horisontal EU-retsakt, der omfatter alle EU-institutioner og -organer. Denne beskyttelsesordning følger således af flere særskilte retsakter, som gælder for de enkelte EU-institutioner eller -organer.

44. I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret betegnet afgørelse 2013/488 som den EU-retsakt, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Da den forelæggende ret ikke har præciseret, hvorfor den har valgt at anmode om en fortolkning af netop denne afgørelse, skal der efter min opfattelse tages udgangspunkt i den forudsætning, som det retslige samarbejde, der er indført ved proceduren i artikel 267 TEUF, hviler på, nemlig at den nationale ret har ansvaret for at fastlægge det retlige og faktiske grundlag for den præjudicielle forelæggelse, og at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, som den nationale ret har stillet i denne forbindelse, er relevante, hvorfor det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve rigtigheden heraf²⁰. Det er derfor min opfattelse, at vurderingen af, om der er tale om gennemførelse af EU-retten i hovedsagen, skal foretages på grundlag af den nævnte afgørelse.

45. For at afgøre, om den i hovedsagen omhandlede situation udgør en gennemførelse af EU-retten, skal der redegøres for de forskellige forpligtelser, som medlemsstaterne pålægges i afgørelse 2013/488, der blev vedtaget af Rådet i medfør af dets interne organiseringsbeføjelse.

¹⁵ – Jf. navnlig dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 17 og 19 samt den deri nævnte retspraksis), af 5.5.2022, BPC Lux 2 m.fl. (C-83/20, EU:C:2022:346, præmis 25 og 26), og af 25.1.2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova m.fl. (C-58/22, EU:C:2024:70, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁶ – Jf. navnlig dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19), og af 13.12.2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, præmis 33).

¹⁷ – Jf. navnlig dom af 25.1.2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova m.fl. (C-58/22, EU:C:2024:70, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁸ – Jf. navnlig dom af 6.10.2016, Paoletti m.fl. (C-218/15, EU:C:2016:748, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis), og af 24.2.2022, Glavna direkcija »Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto« (C-262/20, EU:C:2022:117, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

¹⁹ – Jf. navnlig dom af 5.5.2022, BPC Lux 2 m.fl. (C-83/20, EU:C:2022:346, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

²⁰ – Jf. navnlig dom af 30.11.2023, Ministero dell'Istruzione og INPS (C-270/22, EU:C:2023:933, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

46. Som det angives i første betragtning til denne afgørelse, er dens formål at »udbygge Rådets virksomhed på alle områder, som kræver håndtering af klassificerede informationer, [ved] at indføre et overordnet system for sikkerhedsbeskyttelse af klassificerede informationer, der omfatter Rådet, Rådets Generalsekretariat og medlemsstaterne«. Det følger i denne sammenhæng af tredje betragtning til den nævnte afgørelse, at medlemsstaterne »[i] overensstemmelse med nationale love og bestemmelser og i det omfang, det er nødvendigt for Rådets funktion, bør [...] overholde denne afgørelse, når deres kompetente myndigheder, personale eller kontrahenter håndterer EUCI, så de hver især kan være sikre på, at der gælder et ækvivalent beskyttelsesniveau for EUCI«.

47. Det fremgår således af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2013/488, at denne afgørelse »fastlægger grundprincipperne og minimumsstandarderne for sikkerhedsbeskyttelse af EUCI«. Denne artikels stk. 2 fastsætter, at »[d]isse grundprincipper og minimumsstandarder gælder for Rådet og [Generalsekretariat for Rådet, herefter »GSR«] og skal overholdes af medlemsstaterne i overensstemmelse med deres respektive nationale love og bestemmelser, så de hver især kan være sikre på, at der gælder et ækvivalent beskyttelsesniveau for EUCI«.

48. Denne afgørelses artikel 2, stk. 1, bestemmer, at der »[v]ed »[EUCI]« forstås informationer eller materiale mærket med en EU-sikkerhedsklassifikation, hvis uautoriserede videregivelse kunne forvolde Den Europæiske Unions eller en eller flere af medlemsstaternes interesser skade i forskellig grad«.

49. Beskyttelse af EUCI kræver, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger, når de erhvervsdrivende skal have adgang til sådanne oplysninger.

50. Set i dette perspektiv defineres »industrisikkerhed« i artikel 11, stk. 1, i afgørelse 2013/488 som »anvendelse af foranstaltninger for at sikre, at kontrahenter eller underkontrahenter beskytter EUCI under forhandlingerne forud for indgåelsen af en kontrakt og under hele livscyklussen for klassificerede kontrakter. Sådanne kontrakter må ikke indebære adgang til informationer, der er klassificeret TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET«.

51. Det er nødvendigt at anvende sådanne foranstaltninger, for så vidt som det fremgår af artikel 11, stk. 2, i afgørelse 2013/488, at »GSR [...] ved aftale [kan] overdrage opgaver, som indebærer eller medfører adgang til eller håndtering eller opbevaring af EUCI [eller videregivelse af sådanne informationer], til industrivirksomheder eller andre enheder, som er registreret i en medlemsstat [...]«.

52. I denne forbindelse indebærer beskyttelsen af EUCI bl.a., at:

- GSR som kontraherende myndighed sikrer, at minimumsstandarderne for industrisikkerhed som fastlagt i afgørelse 2013/488 og omhandlet i kontrakten overholdes, når der tildeles klassificerede kontrakter til industrivirksomheder eller andre enheder (artikel 11, stk. 3)
- den nationale sikkerhedsmyndighed, den udpegede sikkerhedsmyndighed eller en hvilken som helst anden kompetent myndighed i den enkelte medlemsstat, så vidt det er muligt i henhold til nationale love og bestemmelser, sikrer, at kontrahenter og underkontrahenter, der er registreret på deres område, træffer alle relevante foranstaltninger til at beskytte EUCI under forhandlingerne forud for indgåelsen af en kontrakt og under opfyldelsen af en klassificeret kontrakt (artikel 11, stk. 4), og

- den nationale sikkerhedsmyndighed, den udpegede sikkerhedsmyndighed eller en hvilken som helst anden kompetent sikkerhedsmyndighed i den enkelte medlemsstat i overensstemmelse med nationale love og bestemmelser sikrer, at kontrahenter eller underkontrahenter, der er registreret i den pågældende medlemsstat og deltager i klassificerede kontrakter eller underkontrakter, som kræver adgang til informationer, der er klassificeret CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller SECRET UE/EU SECRET inden for deres faciliteter, enten i forbindelse med opfyldelsen af kontrakterne eller i perioden forud for indgåelsen af kontrakterne, er i besiddelse af en FSC til den krævede klassifikationsgrad (artikel 11, stk. 5).

53. I tillæg A til afgørelse 2013/488 defineres en klassificeret kontrakt som »en kontrakt, som GSR indgår med en kontrahent om levering af varer, udførelse af arbejder eller levering af tjenesteydelser, såfremt kontraktens opfyldelse kræver eller indebærer adgang til eller udarbejdelse af EUCI«. En FSC defineres som »en administrativ afgørelse truffet af en [national sikkerhedsmyndighed] eller [udpeget sikkerhedsmyndighed] om, at en facilitet ud fra et sikkerhedsmæssigt synspunkt kan yde tilstrækkelig beskyttelse af EUCI til og med en nærmere bestemt klassifikationsgrad«.

54. Som det fremgår af artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2013/488, påhviler ansvaret for gennemførelsen af grundprincipperne og minimumsstandarderne for sikkerhedsbeskyttelse af EUCI bl.a. medlemsstaterne.

55. Medlemsstaterne skal således »i overensstemmelse med deres respektive nationale love og bestemmelser [træffe] alle passende foranstaltninger for i forbindelse med håndtering eller opbevaring af EUCI at sikre, at [afgørelse 2013/488] overholdes af« en række personer, heriblandt personer, der »i kraft af deres funktioner er behørigt autoriseret til at få adgang til EUCI« [artikel 15, stk. 3, litra c)], og »medlemsstaternes kontrahenter, uanset om de befinder sig på medlemsstaternes område eller i udlandet« [artikel 15, stk. 3, litra d)].

56. Med henblik på anvendelsen af artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2013/488 bør medlemsstaterne i øvrigt i henhold til denne afgørelses artikel 16, stk. 3, litra a), udpege en national sikkerhedsmyndighed som ansvarlig for ordningerne for sikkerhedsbeskyttelse af EUCI, bl.a. således at

- »EUCI, der opbevares af nationale styrelser, organer eller agenturer, offentlige eller private, i ind- eller udland, er sikkerhedsbeskyttet i overensstemmelse med denne afgørelse« [artikel 16, stk. 3, litra a), nr. i)]
- »ordningerne for sikkerhedsbeskyttelse af EUCI inspiceres eller vurderes med jævne mellemrum« [artikel 16, stk. 3, litra a), nr. ii)], og
- »alle personer, der er ansat i en national administration eller af en kontrahent, og som kan få adgang til informationer, der er klassificeret CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller højere, er behørigt sikkerhedsgodkendt eller på anden måde i kraft af deres funktioner er behørigt autoriseret i overensstemmelse med nationale love og bestemmelser« [artikel 16, stk. 3, litra a), nr. iii)].

57. Det fremgår af disse bestemmelser, at afgørelse 2013/488 pålægger medlemsstaterne en række specifikke forpligtelser i forbindelse med beskyttelsen af EUCI. En af disse forpligtelser er medlemsstaternes forpligtelse til at sikre, at personer, der skal have adgang til EUCI i forbindelse med deres aktiviteter, opnår en sikkerhedsgodkendelse fra en national sikkerhedsmyndighed.

58. Sammenfattende har medlemsstaterne ifølge afgørelse 2013/488 det overordnede ansvar for, at denne afgørelse overholdes af visse personer (artikel 15, stk. 3), at ordningerne for sikkerhedsbeskyttelse af EUCI anvendes (artikel 16, stk. 3), og at kontrahenter og underkontrahenter, der deltager i klassificerede kontrakter, er i besiddelse af en FSC (artikel 11, stk. 5).

59. Det skal påpeges, at afgørelse 2013/488 ikke blot pålægger personer, som er nødt til at have adgang til EUCI i forbindelse med deres aktiviteter, en generel forpligtelse til at indhente en sikkerhedsgodkendelse hos en national sikkerhedsmyndighed. Denne afgørelse indeholder nemlig ligeledes visse regler, som har til formål at regulere godkendelsesproceduren og betingelserne herfor.

60. Bilag V til den nævnte afgørelse indeholder således et afsnit III, hvori punkt 8-13 har følgende ordlyd:

»8. En FSC meddeles af en medlemsstats [nationale sikkerhedsmyndighed] eller [udpegede sikkerhedsmyndighed] eller anden kompetent sikkerhedsmyndighed som angivelse af, at en industrivirksomhed eller anden enhed i overensstemmelse med nationale love og bestemmelser kan sikkerhedsbeskytte EUCI med den relevante klassifikationsgrad (CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller SECRET UE/EU SECRET) inden for sine faciliteter. Den skal forelægges for GSR som kontraherende myndighed, inden en kontrahent eller underkontrahent eller en potentiel kontrahent eller underkontrahent kan få rådighed over eller tildeles adgang til EUCI.

9. Den relevante [nationale sikkerhedsmyndighed] eller [udpegede sikkerhedsmyndighed] skal ved meddelelsen af en FSC som minimum:

- a) evaluere industrivirksomhedens eller en anden enheds integritet
- b) evaluere ejerskab, kontrol eller mulighed for uretmæssig påvirkning, der kan betragtes som en sikkerhedsrisiko
- c) kontrollere, at industrivirksomheden eller en anden enhed har indført et sikkerhedssystem inden for faciliteten, der omfatter alle relevante sikkerhedsforanstaltninger, der er nødvendige for at beskytte informationer eller materiale, der er klassificeret CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller SECRET UE/EU SECRET i overensstemmelse med kravene i denne afgørelse
- d) kontrollere, at der for ledere, ejere og ansatte, der skal have adgang til informationer, som er klassificeret CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller SECRET UE/EU SECRET, er blevet fastlagt en personsikkerhedsstatus i overensstemmelse med kravene i denne afgørelse, og
- e) kontrollere, at industrivirksomheden eller en anden enhed har udpeget en facilitetssikkerhedsofficer, der over for ledelsen er ansvarlig for håndhævelsen af de sikkerhedsmæssige forpligtelser i den pågældende enhed.

10. Når det er relevant, underretter GSR som kontraherende myndighed den relevante [nationale sikkerhedsmyndighed] eller [udpegede sikkerhedsmyndighed] eller anden kompetent sikkerhedsmyndighed om, at der er behov for en FSC i perioden forud for indgåelse af en kontrakt eller med henblik på opfyldelsen af en kontrakt. En FSC eller

[personelsikkerhedsgodkendelse (PSC)] er påkrævet i perioden forud for indgåelsen af en kontrakt, hvis EUCI, der er klassificeret CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL eller SECRET UE/EU SECRET, skal videregives i løbet af udbudsproceduren.

11. Den kontraherende myndighed tildeler ikke en klassificeret kontrakt til en udvalgt bydende, før den fra [den nationale sikkerhedsmyndighed]/[den udpegede sikkerhedsmyndighed] eller anden kompetent sikkerhedsmyndighed i den medlemsstat, hvor den pågældende kontrahent eller underkontrahent er registreret, har fået bekræftet, at den relevante FSC, hvor det er påkrævet, er udstedt.

12. Den [nationale sikkerhedsmyndighed]/[udpegede sikkerhedsmyndighed] eller anden kompetent sikkerhedsmyndighed, der har udstedt en FSC, skal underrette GSR som kontraherende myndighed om ændringer, der berører FSC'en. I tilfælde af en underkontrakt underrettes [den nationale sikkerhedsmyndighed]/[den udpegede sikkerhedsmyndighed] eller anden kompetent sikkerhedsmyndighed tilsvarende.

13. Hvis den relevante [nationale sikkerhedsmyndighed]/[udpegede sikkerhedsmyndighed] eller anden kompetent sikkerhedsmyndighed inddrager en FSC, er det en tilstrækkelig grund til, at GSR som kontraherende myndighed ophæver en klassificeret kontrakt eller udelukker en bydende fra udvælgelsen.«

61. Ved afgørelsen af, om den i hovedsagen omhandlede situation, henset til de beskrevne EU-retlige regler, udgør en gennemførelse af denne ret, skal der efter min opfattelse sondres mellem den godkendelse, der gav protectus adgang til klassificerede informationer i henhold til national ret, og den godkendelse, der gjorde det muligt for selskabet at få kendskab til EUCI.

62. Den situation, der medførte, at NSA på den ene side tildelte protectus en *industrisikkerhedsgodkendelse*, som gav selskabet mulighed for at få kendskab til klassificerede informationer i henhold til national ret, og på den anden side inddrog denne godkendelse, kan efter min opfattelse ikke betragtes som en gennemførelse af EU-retten. Afgørelse 2013/488 indeholder nemlig ingen bestemmelser, som har til formål at regulere de nationale myndigheders afgørelser vedrørende adgang til klassificerede informationer i henhold til national ret baseret på de heri fastsatte mål. Det fremgår desuden ikke af sagsakterne for Domstolen, at der i andre EU-retsakter er sket nogen som helst harmonisering af de nationale regler, der vedrører disse informationers status. Domstolen fastslog i øvrigt for nylig i NW og PQ-dommen, at reglerne om klassificering og afklassificering af oplysninger i henhold til national lovgivning ikke er genstand for regler, der er harmoniseret ved en EU-retsakt²¹.

63. Det må heraf udledes, at den slovakiske lovgivning om industrisikkerhedsgodkendelser og de foranstaltninger, som de slovakiske myndigheder har truffet vedrørende disse godkendelser, alene henhører under national ret og derfor falder uden for EU-rettens anvendelsesområde. Vurderingen af lovligheden af en afgørelse, som inddrager en industrisikkerhedsgodkendelse, synes følgelig ikke umiddelbart at være en »gennemførelse af EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1.

²¹ – Jf. dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 103.

64. Derimod kan den situation, der medførte, at NSA på den ene side udstedte et *industrisikkerhedscertifikat* til protectus, som gav selskabet adgang til EUCI, der var klassificeret SECRET UE/EU SECRET, og på den anden side inddrog dette certifikat, efter min opfattelse betragtes som en gennemførelse af EU-retten.

65. Industrisikkerhedscertifikatet, der som nævnt i henhold til slovakisk lovgivning angiver den højeste klassifikationsgrad for de EUCI, som en person kan få adgang til, og de tilsvarende EU-retlige bestemmelser, hvori denne person gives adgang til klassificerede informationer, kan nemlig anses for at have tilsvarende formål og virkninger som den FSC, der er indført ved afgørelse 2013/488. Som det følger af denne afgørelse, påhviler det desuden en national sikkerhedsmyndighed, i det foreliggende tilfælde NSA, at gennemføre godkendelsesproceduren. Det følger ligeledes af den slovakiske lovgivning, at sikkerhedsgodkendelsesproceduren skal gøre det muligt for en person, der er i besiddelse af en sådan godkendelse, at få kendskab til klassificerede informationer i forbindelse med udførelsen af opgaver i henhold til en international traktat, som Den Slovakiske Republik er bundet af²², hvilket antyder, at denne lovgivning ikke forfølger et rent nationalt formål, som dermed adskiller sig fra det, der forfølges med afgørelse 2013/488.

66. Det skal tilføjes, at begrundelsen for, at NSA inddrog sagsøgeren i hovedsagens industrisikkerhedscertifikat, som i det væsentlige bestod i, at sagsøgeren udgjorde en sikkerhedsrisiko som følge af et forretningsforhold, der kunne skade Den Slovakiske Republiks sikkerhedsinteresser, og aktiviteter, der var i strid med denne medlemsstats økonomiske interesser, kan forstås således, at sagsøgeren i hovedsagen ikke længere overholder de minimumskrav for meddelelse af en FSC, der er indeholdt i bilag V til afgørelse 2013/488²³.

67. Den omstændighed, at industrisikkerhedscertifikatets gyldighed i henhold til den slovakiske lovgivning afhænger af industrisikkerhedsgodkendelsens gyldighed²⁴, kan efter min opfattelse ikke føre til, at den situation, der er omhandlet i hovedsagen, udelukkes fra EU-rettens anvendelsesområde. Det var nemlig på grund af en identificeret sikkerhedsrisiko, at de to sikkerhedsgodkendelser blev inddraget.

68. Jeg anser det desuden for logisk, at der foreligger en forbindelse mellem industrisikkerhedscertifikatets gyldighed og industrisikkerhedsgodkendelsens gyldighed, eftersom en sikkerhedsrisiko, der er identificeret i forbindelse med den pågældende virksomhed i henhold til national ret, som udvalget har erkendt i sit skriftlige indlæg, ikke kan begrænses til Den Slovakiske Republiks område, men nødvendigvis skal udvides til at omfatte alle aspekter af denne medlemsstats eksterne forbindelser. I denne sammenhæng er medlemsstaternes interesser tæt forbundet med Unionens interesser, og det er derfor klart, at når der identificeres en sikkerhedsrisiko på nationalt plan, bl.a. på grundlag af klassificerede informationer i henhold til national ret, har det direkte konsekvenser for en godkendelse, der giver adgang til EUCI. Denne forbindelse mellem medlemsstaternes interesser og Unionens interesser kommer i øvrigt til udtryk i selve definitionen af begrebet EUCI i artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2013/488, hvori det betones, at der er tale om informationer, »hvis uautoriserede videregivelse kunne forvolde *Den Europæiske Unions eller en eller flere af medlemsstaternes interesser* skade i forskellig grad«²⁵.

²² – Jf. artikel 60, stk. 7, i lov nr. 215/2004, der, sammenholdt med artikel 5, stk. 6, i bekendtgørelse nr. 134/2016, finder anvendelse på et industrisikkerhedscertifikat.

²³ – Jf. navnlig dette bilags punkt 9, litra a) og b).

²⁴ – Jf. § 5, stk. 4, litra a), i bekendtgørelse nr. 134/2016.

²⁵ – Min fremhævelse. Tillæg B til afgørelse 2013/488, der indeholder en sammenlignende oversigt over sikkerhedsklassifikationer, vidner ligeledes om den tætte forbindelse mellem nationale klassifikationer og EU-klassifikationer.

69. Desuden kan den pågældende virksomheds sårbarhed skyldes klassificerede informationer i henhold til national ret, uden at dette udelukker, at der er tale om gennemførelse af EU-retten, for så vidt angår annullationen af den retsakt, der giver en person ret til at få adgang til EUCI. Det skal ligeledes præciseres, at den omstændighed, at inddragelsen af den nationale industrisikkerhedsgodkendelse, således som den forelæggende ret har anført i forelæggelsesafgørelsens præmis 35 og 37, udelukkende var baseret på kriteriet om sikkerhedsmæssig pålidelighed som defineret i den nationale lovgivning, ikke er til hinder for, at den i hovedsagen omhandlede situation udgør en gennemførelse af EU-retten. Det bør i denne forbindelse påpeges, at det følger af Domstolens faste praksis, at selv om det alene tilkommer medlemsstaterne at fastsætte deres væsentlige sikkerhedsinteresser og at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opretholde deres indre og ydre sikkerhed, kan alene den omstændighed, at en national foranstaltning er blevet truffet med henblik på at beskytte den nationale sikkerhed, ikke medføre, at EU-retten ikke finder anvendelse, og fritage medlemsstaterne fra at sikre den nødvendige overholdelse af denne ret²⁶.

70. Med hensyn til den omstændighed, at den slovakiske lovgivning ikke er blevet vedtaget specifikt for at anvende afgørelse 2013/488, skal det påpeges, at det ikke har nogen betydning, at en national lovgivning ikke er blevet vedtaget for at gennemføre en EU-retsakt, når anvendelsen af denne lovgivning reelt gennemfører EU-retten²⁷.

71. Det spiller efter min opfattelse ingen rolle, at afgørelse 2013/488 giver medlemsstaterne en vid skønsmargen med hensyn til afgørelsen af, om der foreligger en sikkerhedsrisiko, og kriterierne herfor som led i proceduren for meddelelse, ændring eller tilbagekaldelse af en FSC. Denne situation svarer til den, hvor en EU-retsakt tillægger medlemsstaterne et frit valg mellem flere gennemførelsesbestemmelser eller en skønsmæssig beføjelse, som er en integrerende del af den ordning, der er fastsat ved denne retsakt²⁸.

72. Den omstændighed, at nationale myndigheder og procedurer mobiliseres for at opfylde forpligtelserne i afgørelse 2013/488, er i øvrigt ikke til hinder for, at det fastslås, at der er tale om gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1. Dette er blot et klassisk udtryk for reglen om, at medlemsstaterne inden for rammerne af deres nationale strukturer og procedurer skal sikre anvendelsen af de EU-retlige regler, hvori de pålægges forpligtelser.

73. Selv om der ikke foreligger en formel ret til at opnå eller opretholde en FSC, er der efter min opfattelse heller ikke tale om en betingelse for, at chartret kan finde anvendelse.

74. Beskyttelsen af EUCI sikres således af medlemsstaterne og deres nationale sikkerhedsmyndigheder i overensstemmelse med nationale love og bestemmelser²⁹. Denne henvisning til national ret skal ikke forstås således, at medlemsstaterne har beføjelse til fastlægge deres egne rammer for beskyttelsen af EUCI. Medlemsstaterne skal således sikre denne beskyttelse i overensstemmelse med de standarder, der er fastsat i EU-retten.

²⁶ – Jf. navnlig dom af 15.7.2021, Ministrstvo za obrambo (C-742/19, EU:C:2021:597, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

²⁷ – Jf. analogt dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 28).

²⁸ – Jf. dom af 19.11.2019, TSN og AKT (C-609/17 og C-610/17, EU:C:2019:981, præmis 50).

²⁹ – Jf. navnlig artikel 1, stk. 2, artikel 11, stk. 4-6, og artikel 15, stk. 3, i afgørelse 2013/488. Af hensyn til gensidigheden bestemmer denne afgørelses artikel 4, stk. 3, at »[h]vis medlemsstaterne bringer klassificerede informationer med en national klassifikationsmærkning ind i Unionens strukturer eller netværk, beskytter Rådet og GSR disse informationer i overensstemmelse med de krav, der gælder for EUCI af en tilsvarende grad, jf. den sammenlignende oversigt over sikkerhedsklassifikationer i tillæg B«.

75. Ud fra en generel betragtning kan det efter min opfattelse ikke hævdes, at EU-retten ikke har noget at gøre med fastsættelsen og gennemførelsen af reglerne om beskyttelse af EUCI, selv om formålet med disse regler er at sikre, at Unionen fungerer tilfredsstillende. Dette ville svare til at antage, at tildelingen eller tilbagekaldelsen af en godkendelse, der giver adgang til sådanne informationer, kan betragtes som medlemsstaternes udøvelse af en kompetence, som de har bevaret, og som falder uden for EU-rettens og dermed chartrets anvendelsesområde. Når der anvendes nationale love og bestemmelser om klassificerede informationer i forbindelse med beskyttelse af EUCI, er det tværtimod min opfattelse, at dette skal ske i overensstemmelse med EU-retten.

76. Jeg udleder af det ovenfor anførte, at en national myndighed, der tildeler et industrisikkerhedscertifikat, som svarer til en FSC, henset til de regler om beskyttelse af EUCI, der er indeholdt i afgørelse 2013/488, udsteder en tilladelse, der er fastsat i EU-retten. Virkningerne af denne tilladelse og af dens tilbagekaldelse er fastlagt i EU-retten og vil først og fremmest opstå i forholdet mellem den berørte person og EU-institutionerne. Endvidere handler en kompetent national myndighed, der beslutter at inddrage en FSC, inden for rammerne af det hverv, som EU-institutionerne har tildelt den med henblik på at sikre beskyttelsen af EUCI. Denne myndighed skal derfor overholde de minimumskrav, der er fastsat i EU-retten.

77. For så vidt angår sagsøgeren i hovedsagen skal det ligeledes fremhæves, at det personelle anvendelsesområde for afgørelse 2013/488 er meget bredt. Det skal herved påpeges, at punkt 8 i bilag V til denne afgørelse er formuleret i generelle vendinger, således at det ikke fremgår, at der kun skal meddeles en FSC til visse personer³⁰.

78. Det angives desuden i dette punkt, at »[FSC'en] skal forelægges for GSR [...], inden en kontrahent eller underkontrahent eller en potentiel kontrahent eller underkontrahent kan få rådighed over eller tildeles adgang til EUCI«. Det fremgår af denne bestemmelse, at den sikkerhedsgodkendelse, der er omhandlet i afgørelse 2013/488, kan gives til en *potentiel* kontrahent, hvilket er meget generelt og kan omfatte en virksomhed som sagsøgeren i hovedsagen. Det skal i samme retning præciseres, at begrebet »kontrahent« i bilag A til denne afgørelse defineres som »en enkeltperson eller en retlig enhed, der har rets- og handleevne til at indgå kontrakter«, og ikke som en person, der på nuværende tidspunkt er bundet af en kontrakt med Rådet, eller som allerede har taget skridt til at indgå et kontraktforhold.

79. Hvad angår protectus' situation med hensyn til den eventuelle adgang til EUCI er det afgørende, at selv om virksomheden faktisk aldrig har fået en sådan adgang, har den anmodet om et industrisikkerhedscertifikat, som bl.a. skal gøre det muligt for indehaveren at få kendskab til EUCI. I øvrigt oplyste protectus i retsmødet, at selskabet havde igangværende kontrakter med Ministerstvo hospodárstva (økonomiministeriet, Slovakiet). Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der kan forekomme EUCI i denne type kontraktforhold som følge af den tætte forbindelse mellem beskyttelse af klassificerede informationer på nationalt plan og beskyttelse af EUCI.

80. Henset til alle disse forhold og ved anvendelsen af de kriterier, der er opstillet i Domstolens faste praksis, på den i hovedsagen omhandlede situation må det efter min opfattelse – i modsætning til, hvad samtlige procesdeltagere med undtagelse af protectus har gjort gældende – konstateres, at en medlemsstat gennemfører EU-retten som fastsat i chartrets artikel 51, stk. 1, i en situation, hvor en ret i den pågældende medlemsstat efterprøver lovligheden af en afgørelse om inddragelse af et industrisikkerhedscertifikat, som giver adgang til EUCI og svarer til en FSC som

³⁰ – Jf. punkt 60 i dette forslag til afgørelse.

omhandlet i artikel 11 i afgørelse 2013/488 og bilag V hertil. Det har i denne forbindelse ingen betydning, at den nationale lovgivning skaber en forbindelse mellem dette industrisikkerhedscertifikats gyldighed og en national industrisikkerhedsgodkendelses gyldighed, for så vidt som tilbagekaldelsen af det nævnte certifikat er baseret på, at indehaveren udgør en sikkerhedsrisiko. Det følger heraf, at chartret finder anvendelse i hovedsagen.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

81. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilke processuelle garantier der i medfør af chartrets artikel 47 skal tilbydes en virksomhed, hvis FSC er blevet inddraget af en national sikkerhedsmyndighed, der til dels har baseret sin afgørelse på klassificerede informationer, som denne virksomhed ikke har kunnet få adgang til. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om denne artikel er til hinder for en national lovgivning, som ikke garanterer, at den berørte person og dennes advokat kan få adgang til de klassificerede informationer, der ligger til grund for inddragelsen af en FSC, og som ikke gør det muligt for retten at sikre en sådan adgang, selv om den selv har adgang til disse klassificerede informationer.

82. Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at det følger af § 26, stk. 3, i lov nr. 215/2004, sammenholdt med denne lovs § 50, stk. 6, at når NSA bestemmer, at en person ikke kan få kendskab til klassificerede informationer, skal den i sin afgørelse oplyse, hvad den har baseret denne afgørelse på, hvilke betragtninger der ligger til grund for dens bedømmelse af beviserne, og hvilke muligheder der er for at anfægte afgørelsen.

83. Ifølge NSA's og udvalgets praksis angives de konkrete klassificerede informationer, som ligger til grund for deres afgørelser, ikke i begrundelsen herfor. Disse afgørelser indeholder blot en henvisning til titlen på det skriftlige bevis, hvori disse informationer er indeholdt.

84. Eftersom de skriftlige beviser indeholder klassificerede informationer, er de ikke tilgængelige for en person, der er genstand for en procedure for industrisikkerhedsgodkendelse.

85. Hvis denne person anlægger sag til prøvelse af en afgørelse om inddragelse af en industrisikkerhedsgodkendelse eller et industrisikkerhedscertifikat, har de dommere, der behandler sagen, i henhold til § 34, stk. 1, litra f), i lov nr. 215/2004 ubegrænsede beføjelser til at gøre sig bekendt med alle klassificerede informationer i sagsakterne.

86. I henhold til § 35, stk. 3, i lov nr. 215/2004 kan den berørte persons advokat også få kendskab til disse klassificerede informationer, men kun med samtykke fra den myndighed, der har identificeret den pågældende klassificerede information og underrettet NSA herom. Advokaten har således tavshedspligt i forhold til denne information, hvilket i praksis betyder, at vedkommende ikke må videregive den til sin klient.

87. Inden det vurderes, om de beskrevne processuelle garantier er forenelige med chartrets artikel 47, skal det undersøges, om denne artikel finder anvendelse på den i hovedsagen omhandlede situation, hvilket den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at tage stilling til.

1. Anvendelsen af chartrets artikel 47

88. Når medlemsstaterne gennemfører EU-retten, er de i overensstemmelse med chartrets artikel 51, stk. 1, forpligtet til at sikre overholdelsen af de krav, der bl.a. følger af retten til effektive retsmidler og af retten til en retfærdig rettergang, som er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 1 og 2³¹.

89. Det kan umiddelbart se ud til, at en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, indebærer, at chartrets artikel 47 finder anvendelse³². Der kan således være en vis automatik mellem kravet om gennemførelse af EU-retten og behovet for at overholde sidstnævnte artikel.

90. Det synes imidlertid at fremgå af Domstolens praksis, at denne automatik ikke er reel.

91. Det følger nemlig af denne praksis, at anvendelsen af chartrets artikel 47 i en given sag forudsætter, at den person, som påberåber sig den, gør rettigheder eller friheder, som er sikret ved EU-retten, gældende, eller at denne person er genstand for retsforfølgning, der udgør en gennemførelse af EU-retten³³. Denne betingelse supplerer den generelle betingelse vedrørende gennemførelse af EU-retten, som er fastsat i chartrets artikel 51, stk. 1³⁴, og som er genstand for det første spørgsmål.

92. Den forelæggende ret er i det foreliggende tilfælde i tvivl om, hvorvidt sagsøgeren i hovedsagen kan gøre en rettighed, der er sikret ved EU-retten, gældende, og har anmodet Domstolen om at afgøre, om reglerne i afgørelse 2013/488 kan tillægge sagsøgeren i hovedsagen en rettighed, som er sikret ved EU-retten, og hvis beskyttelse selskabet kan påberåbe sig på grundlag af chartrets artikel 47.

93. Denne betingelse er efter min opfattelse opfyldt i den foreliggende sag.

94. Som jeg tidligere har anført, giver afgørelse 2013/488 medlemsstaterne en vid skønsmargen med hensyn til afgørelsen af, i hvilke tilfælde en FSC skal tildeles eller tilbagekaldes. Bilag V til denne afgørelse forpligter således medlemsstaterne til at foretage visse minimumskontroller, før de udsteder en FSC, men giver ikke de berørte parter ret til at opnå en FSC, når visse betingelser er opfyldt. De har heller ikke ret til at bevare deres godkendelse, selv om de stadig opfylder de minimumsbetingelser, der er fastsat i den nævnte afgørelse.

95. Det er imidlertid min opfattelse, at selv om afgørelse 2013/488 hverken giver en virksomhed ret til at opnå eller beholde en FSC, giver den ikke desto mindre en virksomhed, der har opnået en sådan godkendelse, en specifik ret til at indgå klassificerede kontrakter med Rådet.

96. Der skal i samme retning tages hensyn til de virkninger, som en afgørelse om tilbagekaldelse af en FSC kan have for en virksomhed, når det afgøres, om chartrets artikel 47 finder anvendelse. Der henvises i denne forbindelse til punkt 13 i bilag V til afgørelse 2013/488, hvorefter »[inddragelsen af en sådan godkendelse er] en tilstrækkelig grund til, at GSR som kontraherende myndighed

³¹ – Jf. bl.a. dom af 22.6.2023, K.B. og F.S. (Prøvelse ex officio på det strafferetlige område) (C-660/21, EU:C:2023:498, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

³² – Jf. navnlig dom af 17.5.2023, Funke (C-626/21, EU:C:2023:412, præmis 76).

³³ – Jf. navnlig dom af 22.2.2022, RS (Retsvirkninger af en forfatningsdomstols afgørelser) (C-430/21, EU:C:2022:99, præmis 34), af 17.11.2022, Harman International Industries (C-175/21, EU:C:2022:895, præmis 32), og af 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, præmis 84).

³⁴ – Jf. dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 42 og 51).

ophæver en klassificeret kontrakt eller udelukker en bydende fra udvælgelsen«. I betragtning af de negative konsekvenser, som en afgørelse om tilbagekaldelse af en FSC kan have for en virksomhed, kan virksomheden efter min opfattelse med fuld ret forlange, at kravene om en effektiv domstolsbeskyttelse overholdes, når den anfægter lovligheden af en sådan afgørelse.

97. Det følger under alle omstændigheder af Domstolens praksis, at beskyttelse mod offentlige myndigheders vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb i forhold af privat karakter, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer, er et generelt EU-retligt princip³⁵. Ifølge Domstolen kan en juridisk person påberåbe sig denne beskyttelse som en retting sikret ved EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 47, stk. 1, med henblik på at anfægte en bebyrdende retsakt ved retsinstanser³⁶.

98. Da det efter min opfattelse er godtgjort, at chartrets artikel 47 finder anvendelse, skal det præciseres, hvilke processuelle garantier en virksomhed som protectus kan udlede af denne artikel i en situation som den i hovedsagen omhandlede.

2. De garantier, der følger af chartrets artikel 47 med hensyn til adgangen til EUCI

99. Den forelæggende rets spørgsmål om, hvorvidt de processuelle regler, der er fastsat i den slovakiske lovgivning, er forenelige med chartrets artikel 47, skyldes den forskel, der formodes at være mellem Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) praksis og Domstolens praksis vedrørende begrænsning af kontradiktionsprincippet i forbindelse af klassificerede informationer.

100. Ifølge den forelæggende ret fastslog Menneskerettighedsdomstolen således i dom af 19. september 2017, Regner mod Den Tjekkiske Republik³⁷, at det var afgørende for konklusionen om, at EMRK's artikel 6, stk. 1, ikke var blevet tilsidesat, at den domstol, der havde kompetence til

³⁵ – Jf. navnlig vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en juridisk person, over for hvem den kompetente nationale myndighed har truffet en afgørelse om påbud om meddelelse af visse oplysninger eller en sanktionsafgørelse som følge af manglende efterkommelse af dette påbud, skal indrømmes den adgang til effektive retsmidler, der er sikret ved chartrets artikel 47, i forbindelse med sådanne afgørelser, dom af 16.5.2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 51), af 6.10.2020, État luxembourgeois (Retsbeskyttelse mod anmodning om oplysninger inden for skatteretten) (C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis), og af 25.11.2021, État luxembourgeois (Oplysninger om en gruppe af skattepligtige personer) (C-437/19, EU:C:2021:953, præmis 87).

³⁶ – Jf. bl.a. dom af 6.10.2020, État luxembourgeois (Retsbeskyttelse mod anmodning om oplysninger inden for skatteretten) (C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis), og af 25.11.2021, État luxembourgeois (Oplysninger om en gruppe af skattepligtige personer) (C-437/19, EU:C:2021:953, præmis 87).

³⁷ – CE:ECHR:2017:0919JUD003528911. I denne sag havde Národní bezpečnostní úřad (den nationale sikkerhedsmyndighed, Den Tjekkiske Republik) (herefter »myndigheden«) truffet afgørelse om at ophæve en sikkerhedsgodkendelse, som sagsøgeren var blevet tildelt, for at han kunne varetage stillingen som stedfortræder for Prvního náměstka ministra obrany (viceforsvarsministeren, Den Tjekkiske Republik), med den begrundelse, at sagsøgeren udgjorde en risiko for den nationale sikkerhed. Det fremgik imidlertid ikke af afgørelsen, hvilke fortrolige oplysninger den var baseret på, og eftersom disse oplysninger var klassificeret i kategorien »begrænset«, var det ikke lovligt at videregive dem til den berørte person. Sagsøgerens annullationspåstand blev dernæst forkastet af Městský soud v Praze (byretten i Prag, Den Tjekkiske Republik), hvortil myndigheden havde fremsendt de pågældende dokumenter. Sagsøgeren og hans advokat fik ikke aktindsigt i dem. Sagsøgeren tabte efterfølgende sagerne. Sagsøgeren anlagde sag ved Menneskerettighedsdomstolen under påberåbelse af en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 1, i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (undertegnet i Rom den 4.11.1950) (herefter »EMRK«). Han gjorde gældende, at den administrative procedure havde været urimelig, eftersom det ikke havde været muligt at få kendskab til et afgørende bevis, der var kvalificeret som fortrolig information, og som sagsøgte havde stillet til rådighed for domstolene.

at efterprøve lovligheden af en afgørelse om tilbagekaldelse af en sikkerhedsgodkendelse, havde adgang til alle de klassificerede informationer, der lå til grund for vedtagelsen af denne afgørelse³⁸.

101. Det kan derfor i medfør af chartrets artikel 52, stk. 3, samt henset til chartrets artikel 47 og Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende EMRK's artikel 6, stk. 1, synes tilstrækkeligt, at kun den domstol, der er ansvarlig for den berørte persons retsbeskyttelse, får kendskab til de klassificerede informationer.

102. Den forelæggende ret har imidlertid anført, at det følger af Domstolens praksis, at en sådan løsning ikke nødvendigvis er tilstrækkelig set i lyset af chartrets artikel 47. Den har i denne forbindelse bl.a. henvist til dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl.

103. Domstolen anmodes derfor om at afgøre, om chartrets artikel 47 med hensyn til beskyttelse af EUCI skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en afgørelse om tilbagekaldelse af en FSC ikke angiver, hvilke klassificerede informationer der har ligget til grund for denne afgørelse, den berørte juridiske person ikke har adgang til den nationale sikkerhedsmyndigheds sagsakter, der indeholder sådanne oplysninger, den juridiske persons advokat kan få adgang til disse sagsakter, såfremt vedkommende indhenter denne myndigheds samtykke og sikrer de meddelte oplysningers fortrolighed, og den nationale ret, der skal efterprøve denne afgørelses lovlighed, har adgang til samtlige klassificerede informationer i disse sagsakter.

104. Der bør med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål henvises til Domstolens praksis, hvoraf det fremgår, at i mangel af gældende EU-retlige bestemmelser vedrørende den måde, hvorpå medlemsstaterne skal sikre, at den berørte persons ret til et forsvar respekteres, når dennes ret til adgang til sagsakterne er begrænset i henhold til en national lovgivning, henhører de konkrete procedureregler, der fastsættes med henblik herpå, i medfør af princippet om medlemsstaternes procesautonomi under de enkelte medlemsstaters interne retsorden, dog på den betingelse, at disse ikke må være mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettighederne i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet)³⁹.

105. Det skal med hensyn til ækvivalensprincippet påpeges, at det, som den forelæggende ret har anført, følger af § 26, stk. 3, i lov nr. 215/2004, sammenholdt med denne lovs § 50, stk. 6, at når NSA bestemmer, at en person ikke kan få kendskab til klassificerede informationer i henhold til

³⁸ – Jf. denne doms § 152. Sagsøgerens søgsmål ved de nationale retter var blevet begrænset i to henseender i forhold til de almindelige retsregler, der har til formål at sikre en retfærdig rettergang: For det første var de klassificerede dokumenter og informationer ikke tilgængelige for ham selv eller for hans advokat, og for det andet blev han ikke informeret om begrundelsen for afgørelsen om tilbagekaldelse, for så vidt som denne afgørelse var baseret på disse dokumenter (§ 150). Menneskerettighedsdomstolen gennemgik søgsmålet i dets helhed og konkluderede, at der ikke forelå en tilsidesættelse af EMRK's artikel 6, stk. 1. For at nå frem til denne konklusion tog Menneskerettighedsdomstolen navnlig hensyn til de beføjelser, som de nationale retter havde. Retterne havde således ubegrænset adgang til alle de klassificerede dokumenter, som myndigheden havde lagt til grund for sin afgørelse, de havde beføjelse til at foretage en nærmere undersøgelse af de grunde, som myndigheden havde angivet for ikke at videregive de klassificerede dokumenter, og til at kræve videregivelse af de dokumenter, som de anså for at være klassificeret forkert, og de kunne ligeledes tage stilling til den materielle rigtighed af myndighedens afgørelse om tilbagekaldelse af sikkerhedsgodkendelsen og i givet fald omstøde en vilkårlig afgørelse (§ 152). Deres kompetence omfattede alle faktiske omstændigheder i sagen og var ikke begrænset sig til en prøvelse af de anbringender, der var fremsat af sagsøgeren, som blev hørt af dommerne og ligeledes kunne indgive skriftlige indlæg (§ 153). Menneskerettighedsdomstolen fastslog på dette grundlag, at de retter, for hvilke sagen var indbragt, havde udøvet de kontrolbeføjelser, som de havde i denne type sager, på behørig vis, henset til både behovet for at holde de klassificerede dokumenter fortrolige og begrundelsen for tilbagekaldelsen af sagsøgerens sikkerhedsgodkendelse, og at de havde begrundet deres afgørelser under hensyntagen til de konkrete omstændigheder i den foreliggende sag (§ 154).

³⁹ – Jf. analogt dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 79 og den deri nævnte retspraksis samt præmis 87.

national ret, bl.a. når det er fastslået, at denne person udgør en sikkerhedsrisiko, skal den i sin afgørelse oplyse, hvad den har baseret denne afgørelse på, hvilke betragtninger der ligger til grund for dens bedømmelse af beviserne, og hvilke muligheder der er for at anfægte afgørelsen.

106. Disse processuelle garantier, som kræver, at der foreligger en begrundet afgørelse, bør ligeledes gælde for en afgørelse om tilbagekaldelse af en FSC, da ækvivalensprincippet ellers vil blive tilsidesat. Der kan derfor ikke være nogen tvivl om, at en virksomhed som protectus, der er genstand for en sådan afgørelse, skal være i stand til at gøre sig bekendt med i det mindste de væsentligste grunde, hvorpå denne afgørelse er baseret, på de betingelser, der er fastsat i disse bestemmelser i lov nr. 215/2004, som fortolket af de nationale retter. Dette synes at være tilfældet på grund af den forbindelse, der i henhold til den slovakiske lovgivning er mellem tilbagekaldelsen af en industrisikkerhedsgodkendelse og tilbagekaldelsen af et industrisikkerhedscertifikat.

107. Det må imidlertid konstateres, at ækvivalensprincippet ikke indebærer en forpligtelse til at meddele den person, der er genstand for en afgørelse om tilbagekaldelse af vedkommendes FSC, de klassificerede informationer, der ligger til grund for denne afgørelse. Som jeg tidligere har nævnt, fremgår det nemlig af NSA's og udvalgets praksis, at de konkrete klassificerede informationer, som ligger til grund for deres afgørelser, ikke angives i begrundelsen herfor. Dette aspekt skal derfor undersøges i lyset af effektivitetsprincippet.

108. Det er med hensyn til dette princip vigtigt at fremhæve, at det kun er overholdt, hvis den omhandlede processuelle regel er i overensstemmelse med retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, som er sikret ved chartrets artikel 47⁴⁰. Medlemsstaternes forpligtelse til at sikre beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, indebærer således et krav om en effektiv domstolsbeskyttelse, hvilket er sikret ved chartrets artikel 47, og hvis overholdelse de nationale domstole skal sikre. Denne beskyttelse skal gælde såvel med hensyn til udpegningen af de retsinstanser, der har kompetence til at påkende sager, der støttes på EU-retten, som med hensyn til definitionen af de processuelle regler for sådanne sager⁴¹.

109. Det skal ligeledes påpeges, at medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten, er forpligtet til at sikre overholdelsen af de krav, der følger af retten til effektive retsmidler, som er fastsat i chartrets artikel 47, stk. 1, hvilket kræver, at den berørte persons ret til forsvar overholdes under en retssag⁴².

110. Det følger således af fast retspraksis, at effektiviteten af den domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, og som i sig selv er tilstrækkelig⁴³, kræver, at den pågældende skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som er blevet truffet i forhold til den pågældende, enten ved at læse selve afgørelsen eller i en meddelelse af begrundelsen på vedkommendes

⁴⁰ – Jf. herved generaladvokat Bobeks forslag til afgørelse An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara m.fl. (C-64/20, EU:C:2021:14, punkt 41), hvoraf det fremgår, at »kravet om effektivitet, der forstås som en betingelse for anvendelse af princippet om procesautonomi, [...] i praksis [overlapper] med den grundlæggende ret til effektive retsmidler i henhold til chartrets artikel 47«.

⁴¹ – Jf. navnlig dom af 17.7.2014, Sánchez Morcillo og Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis), og af 22.4.2021, Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har ligeledes præciseret, at effektivitetsprincippet »ikke medfører krav, der går ud over de krav, der følger af de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til en effektiv domstolsbeskyttelse som sikret ved chartret« (jf. dom af 26.9.2018, Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Opsættende virkning af appelsager), C-180/17, EU:C:2018:775, præmis 43).

⁴² – Jf. navnlig dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl., præmis 44 og den deri nævnte retspraksis.

⁴³ – Jf. navnlig dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 140 og den deri nævnte retspraksis), og af 20.2.2024, X (Ingen opsigelsesgrund) (C-715/20, EU:C:2024:139, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har således præciseret, at »chartrets artikel 47 i sig selv er tilstrækkelig og ikke skal præciseres ved bestemmelser i EU-retten eller i national ret for at tillægge private en ret, der som sådan kan påberåbes«.

begæring, uden at dette berører den kompetente rets beføjelse til at kræve af den omhandlede myndighed, at denne meddeler begrundelsen, såvel for at sætte den pågældende i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af de kompetente retsinstanser, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte disse retsinstanser fuldt ud i stand til at udøve en legalitetsprøvelse af den omhandlede nationale afgørelse⁴⁴. Overholdelsen af retten til forsvar forudsætter, at sagsøgeren ikke alene har adgang til begrundelsen for den afgørelse, der er truffet vedrørende denne, men også til samtlige de oplysninger i sagsakterne, som administrationen har lagt til grund, for at sagsøgeren effektivt kan tage stilling hertil⁴⁵.

111. Kontradiktionsprincippet, som er en del af retten til forsvar, der er omhandlet i chartrets artikel 47, indebærer desuden, at parterne i en retssag skal have ret til at gøre sig bekendt med alle de beviser og indlæg, der indgives til retten, for at kunne kommentere disse og påvirke rettens afgørelse, hvilket forudsætter, at den berørte person skal kunne gøre sig bekendt med oplysningerne i de sagsakter, som stilles til rådighed for den domstol, som skal afgøre søgsmålet til prøvelse af denne afgørelse⁴⁶.

112. Som fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, er retten til aktindsigt imidlertid ikke af absolut karakter, henset til chartrets artikel 47. Det skal således erindres, at retten til forsvar ikke udgør et absolut prærogativ, og at retten til aktindsigt, der er en logisk følge heraf, derfor kan begrænses på grundlag af en afvejning mellem på den ene side den berørte persons ret til effektive retsmidler og på den anden side de interesser, der anføres som begrundelse for, at visse oplysninger i sagsakterne ikke videregives til den pågældende, navnlig når disse interesser vedrører den nationale sikkerhed⁴⁷. Det kan nemlig være nødvendigt enten under en administrativ procedure eller under en retssag ikke at meddele den pågældende visse oplysninger, navnlig af hensyn, der er knyttet til den nationale sikkerhed⁴⁸.

113. Domstolen har imidlertid altid gjort det klart, at retten til forsvar ikke må sættes over styr, uanset hvor følsomt det pågældende område er. Den har i hver enkelt sag opfordret den nationale ret til at finde en balance mellem retten til effektive retsmidler og opretholdelsen af sikkerhedskravene.

114. Ifølge Domstolen må den afvejning, som den nationale ret skal foretage, således ikke, henset til den nødvendige overholdelse af chartrets artikel 47, føre til, at den berørte persons ret til forsvar fratages enhver virkning, og at den ret til domstolsprøvelse, som tilkommer denne person i henhold til denne artikel, gøres illusorisk, bl.a. ved ikke at meddele den pågældende eller i givet fald dennes repræsentant, end ikke som et minimum, det væsentligste indhold af den begrundelse, som den afgørelse, der er truffet vedrørende vedkommende, er støttet på⁴⁹.

115. Denne afvejning kan derimod føre til, at visse oplysninger i sagsakterne ikke meddeles den berørte person, når videregivelsen af disse oplysninger kan udgøre en direkte og særlig trussel mod den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed, idet den bl.a. kan bringe personers liv,

⁴⁴ – Jf. navnlig dom af 24.11.2020, *Minister van Buitenlandse Zaken* (C-225/19 og C-226/19, EU:C:2020:951, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

⁴⁵ – Jf. navnlig dommen i sagen *NW og PQ* (Klassificerede informationer), præmis 92 og den deri nævnte retspraksis.

⁴⁶ – Jf. navnlig dommen i sagen *NW og PQ* (Klassificerede informationer), præmis 93 og den deri nævnte retspraksis.

⁴⁷ – Jf. navnlig dommen i sagen *NW og PQ* (Klassificerede informationer), præmis 94 og den deri nævnte retspraksis.

⁴⁸ – Jf. i denne retning navnlig dom af 4.6.2013, *ZZ* (C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 54, herefter »ZZ-dommen«).

⁴⁹ – Jf. navnlig dommen i sagen *NW og PQ* (Klassificerede informationer), præmis 95 og den deri nævnte retspraksis.

sundhed eller frihed i fare eller afsløre de særlige efterforskningsmetoder, der anvendes af de specialiserede nationale sikkerhedsorganer, og således kan gribe alvorligt forstyrrende ind i, eller sågar forhindre, den fremtidige gennemførelse af disse organers opgaver⁵⁰.

116. Det følger af det ovenfor anførte, at selv om EU-retten, bl.a. når den nationale sikkerhed kræver det, giver medlemsstaterne ret til ikke at give den berørte person direkte adgang til alle dennes sagsakter, kan denne lovgivning ikke uden at tilsidesætte effektivitetsprincippet, retten til god forvaltning og retten til effektive retsmidler fortolkes således, at den giver de kompetente myndigheder mulighed for at sætte denne person i en situation, hvor hverken den pågældende selv eller dennes repræsentant vil være i stand, i givet fald inden for rammerne af en særlig procedure, der skal beskytte den nationale sikkerhed, at gøre sig fyldestgørende bekendt med det det væsentligste indhold af de afgørende forhold i disse sagsakter⁵¹.

117. I denne sammenhæng har Domstolen for det første fastslået, at når videregivelsen af oplysningerne i sagsakterne er blevet begrænset af hensyn til den nationale sikkerhed, sikres den berørte persons ret til forsvar ikke i tilstrækkelig grad ved, at denne person på visse betingelser kan opnå en tilladelse til at få adgang til disse oplysninger ledsaget af et fuldstændigt forbud mod at anvende de således indhentede oplysninger med henblik på den administrative procedure eller en retssag⁵².

118. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt den berørte persons ret til forsvar er tilstrækkeligt sikret ved den kompetente rets mulighed for at få adgang til sagsakterne, skal det for det andet fremhæves, at en sådan mulighed ikke kan træde i stedet for den berørte persons eller dennes repræsentants aktindsigt i oplysningerne i sagen⁵³. Overholdelsen af retten til forsvar under en retssag indebærer således ikke, at den kompetente ret råder over alle de oplysninger, der er relevante for dens afgørelse, men at den berørte person, i givet fald gennem en rådgiver, kan gøre sine interesser gældende ved at give udtryk for sit synspunkt vedrørende disse forhold⁵⁴. De kompetente retsinstitutters adgang til oplysningerne i sagsakterne og indførelsen af procedurer, der sikrer, at den berørte persons ret til forsvar overholdes, udgør nemlig to særskilte og kumulative krav⁵⁵.

119. Henset til ovenstående betragtninger har Domstolen i sin nyeste praksis og i direkte forlængelse af sine tidligere domme fastslået, at det almindelige princip om god forvaltningsskik og chartrets artikel 47, sammenholdt med artikel 20 TEUF, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at når en afgørelse om inddragelse af eller afslag på opholdstilladelse, der er vedtaget over for en tredjelandsstatsborger, der kan indrømme en afledt opholdsret i henhold til nævnte artikel 20, er baseret på oplysninger, hvis videregivelse ville bringe den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed i fare, kan denne tredjelandsstatsborger eller dennes repræsentant først få adgang til disse oplysninger efter at have opnået en tilladelse hertil, ikke få meddelt det væsentligste indhold af de grunde, som sådanne afgørelser er baseret på, og under alle omstændigheder ikke med henblik på administrative eller retslige procedurer anvende de oplysninger, som disse kunne have fået adgang til⁵⁶.

⁵⁰ – Jf. navnlig dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 96 og den deri nævnte retspraksis.

⁵¹ – Jf. analogt dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 97 og den deri nævnte retspraksis.

⁵² – Jf. navnlig dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 98 og den deri nævnte retspraksis.

⁵³ – Jf. navnlig dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 99 og den deri nævnte retspraksis.

⁵⁴ – Jf. navnlig dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 100 og den deri nævnte retspraksis.

⁵⁵ – Jf. dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl., præmis 59.

⁵⁶ – Jf. dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 101.

120. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om disse elementer af Domstolens praksis og de konklusioner, som denne ret hidtil er nået frem til, kan overføres til området for beskyttelse af EUCI, hvilket kan gøre det muligt at fastslå, at chartrets artikel 47 er til hinder for den nationale lovgivning, der er omhandlet i hovedsagen.

121. Dette spørgsmål er efter min opfattelse berettiget, henset til de særlige kendetegn ved området for beskyttelse af EUCI, som adskiller det fra de områder, hvor Domstolen tidligere har redegjort for den afvejning, der skal foretages mellem retten til effektive retsmidler og de interesser, der anføres som begrundelse for ikke at videregive visse oplysninger, navnlig når disse interesser vedrører den nationale sikkerhed.

122. Det følger af Domstolens faste praksis, at en tilsidesættelse af retten til forsvar, herunder retten til aktindsigt, skal undersøges ud fra de specielle omstændigheder i hvert enkelt tilfælde, navnlig arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget, samt de retsregler, som gælder på det pågældende område⁵⁷.

123. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at den foreliggende sag adskiller sig fra de sager, der gav anledning til ZZ-dommen, dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl. og NW og PQ-dommen. I forbindelse med en afgørelse, der begrænser en unionsborgers frie bevægelighed af hensyn til den offentlige sikkerhed, en afgørelse om afslag på en ansøgning om international beskyttelse eller om fratagelse af en sådan beskyttelse på grund af en trussel mod den nationale sikkerhed eller en afgørelse om at inddrage eller afslå at udstede en opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger, der kan indrømmes en afledt opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF, af hensyn til den nationale sikkerhed, gælder der nemlig et princip om fuldstændig meddelelse af de grunde og informationer, hvorpå sådanne afgørelser er baseret. Begrænsningen af dette princip må således betragtes som en undtagelse, der skal fortolkes strengt⁵⁸.

124. I forbindelse med beskyttelse af klassificerede informationer bør logikken efter min opfattelse være omvendt, nemlig at det principielt er forbudt at videregive sådanne oplysninger til uautoriserede personer. Videregivelse af klassificerede informationer udgør således en undtagelse fra denne regel og kan kun finde sted over for personer, der opfylder de nødvendige betingelser for at opnå en sikkerhedsgodkendelse. Som en undtagelse kan denne videregivelse med rette holdes inden for snævre rammer.

125. Dette indebærer, at en person, hvis FSC er blevet trukket tilbage af en national sikkerhedsmyndighed, ikke i forbindelse med en retssag, der er anlagt til prøvelse af en afgørelse om tilbagekaldelse af denne godkendelse, kan kræve at få adgang til de klassificerede informationer, hvorpå denne afgørelse er baseret, uanset om denne klassifikation følger af national ret eller af EU-retten. Det ville være paradoksalt, hvis en person, selv om dennes ret til at få adgang til klassificerede informationer er blevet trukket tilbage af en national

⁵⁷ – Jf. navnlig dom af 16.5.2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis).

⁵⁸ – Jf. ZZ-dommen, præmis 49. Domstolen præciserede imidlertid i denne præmis, at denne strenge fortolkning ikke må resultere i, at den EU-retlige bestemmelse, der omhandler den pågældende fravigelse, fratages sin effektive virkning. Det var på denne baggrund, at Domstolen skulle afgøre, om og i hvilket omfang artikel 30, stk. 2, og artikel 31 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, samt berigtigelser i EUT 2004, L 229, s. 35, og EUT 2007, L 204, s. 28), tillader tilbageholdelse af den præcise og fuldstændige begrundelse for en afgørelse, der er truffet i medfør af samme direktivs artikel 27, når bestemmelserne heri bør fortolkes i overensstemmelse med de krav, der følger af chartrets artikel 47, præmis 50. Jf. mere generelt vedrørende reglen om, at undtagelser skal fortolkes strengt, dom af 8.11.2022, *Deutsche Umwelthilfe* (Typegodkendelse af motorkøretøjer) (C-873/19, EU:C:2022:857, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).

sikkerhedsmyndighed, kunne få indsigt i oplysninger af denne art vedrørende vedkommende i forbindelse med en sådan retssag. Dette ville svare til at afsløre klassificerede informationer, som har dannet grundlag for den afgørelse, der forhindrer denne person i at tilgå EUCI, og dermed gøre det muligt for den pågældende at få kendskab til klassificerede informationer med henblik på at godtgøre, at vedkommende, modsat hvad den kompetente nationale myndighed har anført, bør gives adgang til sådanne informationer. Henset til hele formålet med afgørelsen om at tilbagekalde en sikkerhedsgodkendelse vil det, hvis den person, der er genstand for denne afgørelse, gives adgang til klassificerede informationer, bl.a. i forbindelse med en retssag, efter min opfattelse medføre, at der rejses tvivl om reglen om, at kun personer, der er i besiddelse af en sådan godkendelse, kan få kendskab til disse informationer.

126. Overholdelsen af princippet om, at klassificerede informationer ikke må videregives til personer, der har anfægtet tilbagekaldelsen af deres sikkerhedsgodkendelse i forbindelse med en retssag, er begrundet i de forsigtighedsmæssige og forebyggende hensyn, der er et naturligt led i beskyttelsen af EUCI, og i den vide skønsmargen, som medlemsstaterne skal have med henblik på tildeling eller tilbagekaldelse af en FSC.

127. Som jeg tidligere har nævnt, har Domstolen desuden allerede pointeret, at visse oplysninger i sagsakterne ikke bør meddeles den berørte person, når videregivelsen af disse oplysninger kan udgøre en direkte og særlig trussel mod den pågældende medlemsstats nationale sikkerhed, idet den bl.a. kan bringe personers liv, sundhed eller frihed i fare eller afsløre de særlige efterforskningsmetoder, der anvendes af de specialiserede nationale sikkerhedsorganer, og således kan gribe alvorligt forstyrrende ind i, eller sågar forhindre, den fremtidige gennemførelse af disse organers opgaver⁵⁹. Disse hensyn, som Domstolen oprindeligt fremhævede i ZZ-dommen⁶⁰, og det yderligere behov for ikke at skade eventuelle igangværende strafferetlige efterforskninger af den berørte person eller nærtstående personer⁶¹ synes at være særlig relevante i forbindelse med beskyttelse af EUCI.

128. Det skal i denne henseende påpeges, at personer, der anmoder om sikkerhedsgodkendelse, og personer, der allerede har opnået en sådan godkendelse, gøres til genstand for undersøgelser for at afdække ethvert forhold, der kan medføre, at de udsættes for ulovlig tvang eller pression med det formål at tvinge dem til at samarbejde med ildesindede organisationer eller personer, der ønsker at få adgang til de klassificerede informationer, som de er i besiddelse af. Disse undersøgelser er baseret på objektive kriterier og undersøgelsesmetoder, som gør det muligt at fastslå, om en person, der har anmodet om eller er i besiddelse af en sikkerhedsgodkendelse, som følge af sin adfærd eller sit miljø udviser en sårbarhed, der kan udnyttes af tredjemand til at opnå beskyttede oplysninger. Den kompetente nationale myndighed skal kort sagt afgøre, om en person kan anses for pålidelig set i forhold til sikkerheden og behovet for at holde klassificerede informationer fortrolige, og sikre sig, at denne person er loyal og troværdig. Det er efter min opfattelse tvingende nødvendigt at bevare fortroligheden af de klassificerede informationer, som

⁵⁹ – Jf. navnlig dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 96 og den deri nævnte retspraksis.

⁶⁰ – Jf. denne doms præmis 66.

⁶¹ – Jf. herved Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.9.2017, Regner mod Den Tjekkiske Republik (CE:ECHR:2017:0919JUD003528911, § 157), hvori Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at sagsøgeren havde været genstand for strafferetlig forfølgning for deltagelse i organiseret kriminalitet, medvirken til embedsmisbrug, medvirken til ulovlig påvirkning af procedurer vedrørende offentlige indkøb og offentlige udbud samt medvirken til tilsidesættelse af ufravigelige regler om økonomiske relationer. Denne domstol havde derfor forståelse for, at myndighederne, når der foreligger sådanne mistanker, anser det for nødvendigt at handle hurtigt uden at afvente resultatet af den strafferetlige efterforskning, samtidig med at det undgås, at mistankerne mod de berørte personer afsløres tidligt i forløbet, hvilket kan svække den strafferetlige efterforskning.

gør det muligt for en national sikkerhedsmyndighed at fastslå, at en person udgør en sikkerhedsrisiko, men også den tavshedspligt, der skal gælde for de beviser og undersøgelsesmetoder, der anvendes ved påvisningen af en sådan risiko.

129. Undersøgelser, der foretages for at vurdere, om der foreligger en industrisikkerhedsrisiko, er således efter deres karakter strengt fortrolige, i og med at det skal sikres, at EU-rettens gennemførelse ikke berører udøvelsen af den rent nationale kompetence, der består i at beskytte klassificerede informationer i henhold til national ret.

130. Det følger heraf, at i forbindelse med beskyttelse af EUCI skal den nationale ret, der efterprøver lovligheden af en afgørelse om tilbagekaldelse af en FSC, rette sig efter princippet om, at klassificerede informationer ikke må videregives til sagsøgere, der har anfægtet en sådan afgørelse.

131. Som jeg tidligere har præciseret, synes Domstolens praksis imidlertid at være baseret på en grundlæggende idé om, at retten til forsvar, uanset hvor følsomt det pågældende område er, ikke må sættes over styr, og at den prøvelse, som den nationale ret foretager på grundlag af samtlige relevante oplysninger, ikke kan træde i stedet for den berørte persons eller dennes repræsentants effektive udøvelse af denne ret. Retten til forsvar, der er afgørende for dels, at den person, der er genstand for en afgørelse om tilbagekaldelse af en FSC, kan fremsætte sine synspunkter, dels at retten kan efterprøve denne afgørelses lovlighed på et oplyst grundlag, forudsætter efter min opfattelse, at denne person ikke er fuldstændig uvidende om, hvad vedkommende kritiseres for. I øvrigt følger den begrundelse, hvorpå en afgørelse om tilbagekaldelse af FSC er baseret, ikke nødvendigvis af klassificerede informationer, hvilket illustreres af den situation, der er omhandlet i hovedsagen. Det skal tilføjes, at den effektive udøvelse af retten til forsvar, hvorefter en person, der fratages en rettighed, som følger af en FSC, skal have mulighed for at anfægte de klagepunkter, der gøres gældende over for vedkommende, ikke må påvirkes af denne persons manglende mulighed for at påberåbe sig en ret til at opnå eller bevare en sådan godkendelse.

132. Det er derfor min opfattelse, at selv om princippet om minimering af de oplysninger, der meddeles en person, som er genstand for en afgørelse om tilbagekaldelse af en FSC, skal have forrang i forbindelse med beskyttelse af EUCI, skal denne person eller i givet fald dennes repræsentant som et minimum have kendskab til det væsentligste indhold af den begrundelse, som denne afgørelse er støttet på. En sådan minimumsgaranti fremgår af Domstolens faste praksis⁶². Jeg vil imidlertid tilføje følgende begrænsninger for det særlige område, der er omhandlet i den foreliggende sag.

133. For det første kan den garanti, der sikrer, at den berørte person eller i givet fald dennes repræsentant som et minimum meddeles det væsentligste indhold af den begrundelse, som en afgørelse om tilbagekaldelse af en FSC er støttet på, end ikke delvist føre til afsløring af klassificerede informationer. Meddelelsen af begrundelsens væsentligste indhold skal således ske under iagttagelse af den strenge fortrolighed af denne type informationer. Desuden skal denne meddelelse finde sted under hensyntagen til de øvrige offentlige interesser, som jeg tidligere har nævnt, såsom behovet for ikke at afsløre undersøgelsesmetoder og ikke at skade igangværende strafferetlige efterforskninger.

⁶² – Jf. ZZ-dommen, præmis 65, 68 og 69, dommen i sagen Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság m.fl., præmis 51, 53 og 60, og dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 95, 97, 101, 111 og 116. Det bør ligeledes anføres, at Menneskerettighedsdomstolen i sin dom af 19.9.2017, Regner mod Den Tjekkiske Republik (CE:ECHR:2017:0919JUD003528911, § 160), fandt det ønskeligt, at en person, der mister sin sikkerhedsgodkendelse, for så vidt som det er foreneligt med at bevare fortroligheden og sikre en korrekt undersøgelse af denne person, i hvert fald i store træk underrettes om de kritikpunkter, der er rejst mod vedkommende.

134. Det er for det andet min opfattelse, at det ikke er nødvendigt for i tilstrækkeligt omfang at sikre retten til forsvar for en person, der er genstand for en afgørelse om tilbagekaldelse af dennes FSC, at denne person får meddelelse om det væsentligste indhold af alle de grunde, som denne afgørelse er støttet på. Det er efter min opfattelse tilstrækkeligt, at den nævnte person har kendskab til det væsentligste indhold af den eller de grunde, som ifølge den nationale ret udgør et tilstrækkeligt grundlag for den nævnte afgørelse, henset til de forsigtighedsmæssige og forebyggende hensyn samt den vide skønsmargen, som den kompetente nationale myndighed skal have i forbindelse med beskyttelse af EUCI⁶³.

135. Det er i lyset af disse betragtninger min opfattelse, at den slovakiske lovgivning indeholder tilstrækkelige garantier, der samlet set gør det muligt at sikre overholdelsen af retten til forsvar for en person, der er genstand for en afgørelse om tilbagekaldelse af en FSC.

136. Det skal herved påpeges, at den ret, der efterprøver denne afgørelses lovlighed, ifølge den forelæggende rets oplysninger har adgang til samtlige sagsakter hos den nationale sikkerhedsmyndighed. Hvis den berørte juridiske person ikke har adgang til disse sagsakter, som indeholder de klassificerede informationer, der tillige med andre forhold har dannet grundlag for den nævnte afgørelse, kan denne juridiske persons advokat i øvrigt få adgang til disse sagsakter, såfremt vedkommende indhenter denne myndigheds samtykke og sikrer de meddelte oplysningers fortrolighed. Jeg gør i øvrigt opmærksom på, at NSA under retssagen på anmodning fremsendte to klassificerede skriftlige beviser til advokaten for sagsøgeren i hovedsagen.

137. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at NSA ud over disse klassificerede informationer fik kendskab til uklassificerede informationer, hvoraf det bl.a. fremgik, at sagsøgeren i hovedsagen eller dennes direktører var genstand for strafferetlig efterforskning, at sagsøgeren havde indgået kontrakter med selskaber, der var genstand for en sådan efterforskning, og havde udbetalt usædvanlige beløb til disse selskaber, og at sagsøgerens personale var mistænkt for at have forbindelse til et andet selskab, hvor de sammen havde deltaget i udbud og derfor havde afgivet bud under fælles kontrol. Det er ubestridt, at sagsøgeren i hovedsagen fik mulighed for at tage stilling til de informationer, som NSA havde tilvejebragt.

138. NSA's inddragelse af industrisikkerhedsgodkendelsen, der automatisk førte til inddragelse af industrisikkerhedscertifikatet, var desuden baseret på, at sagsøgeren i hovedsagen udgjorde en sikkerhedsrisiko som følge af et forretningsforhold, der kunne forårsage skade på Den Slovakiske Republiks sikkerhedsinteresser, og aktiviteter, der var i strid med denne medlemsstats økonomiske interesser. Som begrundelse for denne afgørelse henviste NSA dels til uklassificerede informationer, som den beskrev i detaljer, dels til klassificerede informationer, hvis indhold den ikke præciserede.

139. Som den forelæggende ret har anført, har sagsøgeren i hovedsagen rejst tvivl om de forskellige faktiske og retlige betragtninger, hvorpå NSA og udvalget baserede deres konklusion om, at selskabet udgjorde en sikkerhedsrisiko, hvilket tyder på, at sagsøgeren i hovedsagen blev gjort bekendt med disse betragtninger og derfor var i stand til at anfægte dem.

⁶³ – Domstolen kan i denne henseende lade sig inspirere af, hvad den fastslog vedrørende restriktive foranstaltninger i dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 130), nemlig at det i betragtning af den præventive karakter af disse foranstaltninger må forholde sig sådan, at såfremt Unionens retsinstanser under den prøvelse af lovligheden af den anfægtede afgørelse vurderer, at i det mindste én af grundene i den af sanktionskomitéen afgivne begrundelse er tilstrækkeligt præcis og konkret, at den er underbygget og i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for denne afgørelse, kan den omstændighed, at det samme ikke gælder for andre grunde, ikke begrunde en annullation af nævnte afgørelse. Såfremt det modsatte er tilfældet, skal Unionens retsinstanser annullere den anfægtede afgørelse.

140. Jeg udleder heraf, at sagsøgeren i hovedsagen i medfør af de garantier, der er fastsat i den slovakiske lovgivning, ikke befinder sig i en situation, hvor selskabet ikke ved, hvad det kritiseres for, selv om det – efter min opfattelse med rette – ikke var i besiddelse af alle de klassificerede informationer, som det gerne ville have haft kendskab til. Ud fra oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, må det tværtimod antages, at sagsøgeren i hovedsagen blev meddelt det væsentligste indhold af de grunde, som kunne udgøre et tilstrækkeligt grundlag for afgørelsen om tilbagekaldelse af dennes FSC, hvilket det naturligtvis påhviler den forelæggende ret at efterprøve. Dette indebærer, at såfremt den forelæggende ret anser de grunde, der er anført i afgørelsen, for at være tilstrækkelige til at begrunde denne afgørelse, henset til den vide skønsmargen, som den kompetente nationale myndighed skal have i forbindelse med beskyttelse af EUCI, og sagsøgeren i hovedsagen har haft mulighed for at kommentere disse grunde, hvilket synes at være tilfældet, kan der ikke fastslås nogen tilsidesættelse af retten til forsvar.

141. Det er følgelig min opfattelse, at chartrets artikel 47 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en afgørelse om inddragelse af en FSC ikke angiver, hvilke klassificerede informationer der har ligget til grund for denne afgørelse, og den berørte juridiske person ikke har adgang til den nationale sikkerhedsmyndigheds sagsakter, der indeholder disse oplysninger, når for det første den juridiske persons advokat kan få adgang til disse sagsakter, såfremt vedkommende indhenter denne myndigheds samtykke og sikrer de meddelte oplysningers fortrolighed, for det andet den nationale ret, der skal efterprøve denne afgørelses lovlighed, har adgang til samtlige klassificerede informationer i de nævnte sagsakter, og for det tredje den juridiske person har fået kendskab til det væsentligste indhold af de grunde, som kan udgøre et tilstrækkeligt grundlag for den nævnte afgørelse, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.

D. Det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål

142. Med det tredje og det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 47 skal fortolkes således, at den kræver, at en ret, som det påhviler at efterprøve lovligheden af en afgørelse om inddragelse af en FSC, der til dels er baseret på klassificerede informationer, har beføjelse til at give den juridiske person, der er genstand for denne afgørelse, adgang til den nationale sikkerhedsmyndigheds sagsakter, der indeholder sådanne informationer. Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret ligeledes nærmere oplysninger om, hvilken rækkevidde en sådan beføjelse har.

143. Det skal præciseres, at den forelæggende ret har stillet det tredje spørgsmål for det tilfælde, at Domstolen besvarer det andet spørgsmål med, at chartrets artikel 47 er til hinder for den slovakiske lovgivning. Som jeg tidligere har nævnt, synes de garantier, der er fastsat i denne lovgivning, med forbehold for den prøvelse, som denne ret skal foretage, samlet set at være tilstrækkelige til at beskytte retten til forsvar for en person, der er genstand for en afgørelse om tilbagekaldelse af dennes FSC.

144. Det vil imidlertid være hensigtsmæssigt at besvare den forelæggende rets spørgsmål om, hvorvidt chartrets artikel 47 kræver, at en ret, der skal efterprøve lovligheden af en sådan afgørelse, ud over garantierne i den slovakiske lovgivning har beføjelse til at give den berørte person adgang til samtlige sagsakter, der indeholder klassificerede informationer.

145. Med hensyn til dette aspekt gælder den løsning, som Domstolen valgte for nylig i NW og PQ-dommen, efter min opfattelse kun så meget desto mere i forbindelse med beskyttelse af EUCI⁶⁴.

146. I denne dom fastslog Domstolen således med støtte i de retningslinjer, der kan udledes af ZZ-dommen⁶⁵, at det står medlemsstaterne frit for at forbeholde beføjelsen til at meddele eller undlade at meddele grunde eller beviser for de kompetente nationale sikkerhedsmyndigheder, forudsat at den kompetente ret har beføjelse til at drage konsekvenserne heraf for den endelige afgørelse, som disse myndigheder træffer i denne henseende⁶⁶.

147. Ifølge Domstolen kan en sådan løsning, når den nationale myndighed på ubegrundet vis hindrer videregivelsen af alle eller en del af de forhold, der ligger til grund for den omhandlede afgørelse, sikre fuld overholdelse af chartrets artikel 47, for så vidt som denne løsning sikrer, at myndighedens tilsidesættelse af de processuelle forpligtelser, der påhviler den, ikke fører til, at retsafgørelsen er baseret på faktiske omstændigheder og dokumenter, som den, der har fremsat begæringen, ikke har kunnet få kendskab til, og som den pågældende således ikke har været i stand til at tage stilling til⁶⁷.

148. Domstolen udledte heraf, at det ikke kan lægges til grund, at chartrets artikel 47 indebærer, at den ret, der har kompetence til at prøve en afgørelse, som er baseret på klassificerede informationer, nødvendigvis skal have beføjelse til at afklassificere visse oplysninger og selv meddele disse oplysninger til sagsøgeren, idet en sådan afklassificering og en sådan videregivelse ikke er absolut nødvendig for at sikre en effektiv domstolsbeskyttelse ved bedømmelsen af lovligheden af den anfægtede afgørelse⁶⁸.

149. Det er i lyset af disse forhold min opfattelse, at det tredje spørgsmål bør besvares med, at chartrets artikel 47 skal fortolkes således, at den ikke kræver, at en ret, som det påhviler at efterprøve lovligheden af en afgørelse om inddragelse af en FSC, der til dels er baseret på klassificerede informationer, har beføjelse til at give den juridiske person, der er genstand for denne afgørelse, adgang til den nationale sikkerhedsmyndigheds sagsakter, der indeholder sådanne informationer.

150. Henset til forslaget om, hvordan Domstolen bør besvare det tredje spørgsmål, er det efter min opfattelse ikke nødvendigt at behandle det fjerde spørgsmål.

⁶⁴ – Jf. dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 102-116.

⁶⁵ – Jf. dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 106-112.

⁶⁶ – Jf. dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 113.

⁶⁷ – Jf. dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 114.

⁶⁸ – Jf. dommen i sagen NW og PQ (Klassificerede informationer), præmis 115.

IV. Forslag til afgørelse

151. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har forelagt, således:

- »1) Artikel 51, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at en medlemsstat anvender EU-retten i en situation, hvor en ret i den pågældende medlemsstat efterprøver lovligheden af en afgørelse om inddragelse af et industrisikkerhedscertifikat, som giver adgang til EU's klassificerede informationer og svarer til en facilitetssikkerhedsgodkendelse (FSC) som omhandlet i artikel 11 i og bilag V til Rådets afgørelse 2013/488 af 23. september 2013 om reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer. Det har i denne forbindelse ingen betydning, at den nationale lovgivning skaber en forbindelse mellem dette industrisikkerhedscertifikats gyldighed og en national industrisikkerhedsgodkendelses gyldighed, for så vidt som tilbagekaldelsen af det nævnte certifikat er baseret på, at indehaveren udgør en sikkerhedsrisiko.
- 2) Artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en afgørelse om inddragelse af en FSC ikke angiver, hvilke klassificerede informationer der har ligget til grund for denne afgørelse, og den berørte juridiske person ikke har adgang til den nationale sikkerhedsmyndigheds sagsakter, der indeholder disse oplysninger, når for det første den juridiske persons advokat kan få adgang til disse sagsakter, såfremt vedkommende indhenter denne myndigheds samtykke og sikrer de meddelte oplysningers fortrolighed, for det andet den nationale ret, der skal efterprøve denne afgørelses lovlighed, har adgang til samtlige klassificerede informationer i de nævnte sagsakter, og for det tredje den juridiske person har fået kendskab til det væsentligste indhold af de grunde, som kan udgøre et tilstrækkeligt grundlag for den nævnte afgørelse.
- 3) Artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke kræver, at en ret, som det påhviler at efterprøve lovligheden af en afgørelse om inddragelse af en FSC, der til dels er baseret på klassificerede informationer, har beføjelse til at give den juridiske person, der er genstand for denne afgørelse, adgang til den nationale sikkerhedsmyndigheds sagsakter, der indeholder sådanne informationer.«