



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 29. julija 2024*

„Predhodno odločanje – Sklep 2013/488/EU – Tajni podatki – Varnostno dovoljenje organizacije – Odvzem dovoljenja – Nerazkritje tajnih podatkov, na katerih odvzem temelji – Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Obveznost obrazložitve – Vpogled v spis – Načelo kontradiktornosti – Člen 51 Listine o temeljnih pravicah – Izvajanje prava Unije“

V zadevi C-185/23,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (vrhovno upravno sodišče Slovaške republike) z odločbo z dne 28. februarja 2023, ki je na Sodišče prispela 22. marca 2023, v postopku

protectus s. r. o., nekdanja BONUL s. r. o.,

proti

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

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen (poročevalec), podpredsednik, A. Prechal, K. Jürimäe, predsednici senatov, C. Lycourgos, T. von Danwitz, F. Biltgen, Z. Csehi, predsedniki senatov, O. Spineanu-Matei, predsednica senata, J.-C. Bonichot, S. Rodin, P. G. Xuereb, J. Passer, D. Gratsias in M. Gavalec, sodniki,

generalni pravobranilec: J. Richard de la Tour,

sodni tajnik: I. Illéssy, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 30. januarja 2024,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za protectus s. r. o. M. Mandzák, M. Para in M. Pohovej, advokáti,
- za Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu L'. Mičinský, M. M. Nemky in M. Rafajová, advokáti,

* Jezik postopka: slovaščina.

- za slovaško vlado E. V. Larišová, A. Lukáčik in S. Ondrášiková, agenti,
- za estonsko vlado M. Kriisa, agentka,
- za francosko vlado R. Bénard in O. Duprat-Mazaré, agenta,
- za Svet Evropske unije I. Demoulin, N. Glindová, J. Rurarz in T. Verdi, agenti,
- za Evropsko komisijo Ș. Ciubotaru, A.-C. Simon, A. Tokár in P. J. O. Van Nuffel, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 16. maja 2024

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 47 ter člena 51(1) in (2) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo protectus s. r. o., nekdanjo BONUL s. r. o., in Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (odbor nacionalnega parlamenta Slovaške republike za nadzor nad odločbami nacionalnega varnostnega organa, v nadaljevanju: odbor), do katerega je prišlo, ker je ta odbor zavrnil pritožbo družbe protectus zoper odločbo Národný bezpečnostný úrad (nacionalni varnostni organ, Slovaška) (v nadaljevanju: NVO), s katero sta bila preklicana potrdilo o industrijski varnosti in certifikat o industrijski varnosti, katerih imetnica je bila ta družba.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodni izjavi 3 Sklepa Sveta z dne 23. septembra 2013 o varnostnih predpisih za varovanje tajnih podatkov EU (2013/488/EU) (UL 2013, L 274, str. 1) je navedeno:

„Države članice bi morale v skladu z nacionalnimi zakoni in predpisi ter v obsegu, ki zagotavlja delovanje Sveta [Evropske unije], spoštovati ta sklep, kadar njihovi pristojni organi, osebje ali izvajalci delajo s tajnimi podatki EU, tako da bodo vsi lahko prepričani, da so tajni podatki EU deležni enakovredne stopnje varovanja.“

- 4 Člen 1(1) in (2) tega sklepa določa:

„1. V tem sklepu so določena temeljna načela in minimalni standardi varovanja tajnih podatkov EU.

2. Ta temeljna načela in minimalni standardi veljajo za Svet in [generalni sekretariat Sveta (v nadaljevanju: GSS)], države članice pa jih morajo spoštovati v skladu z njihovimi nacionalnimi zakoni in predpisi, tako da je vsakemu lahko zagamčeno, da je zagotovljena enakovredna stopnja varovanja tajnih podatkov EU.“

5 Člen 11(2), (5) in (7) navedenega sklepa določa:

„2. GSS lahko naloge, ki vključujejo ali imajo za posledico dostop do tajnih podatkov EU ali delo z njimi ali njihovo hrambo [ali posredovanje takih podatkov], s pogodbo prenese na industrijske ali druge subjekte, registrirane v državi članici [...].

[...]

5. Nacionalni varnostni organ, imenovani varnostni organ ali kateri koli drug pristojni organ vsake države članice v skladu z nacionalnimi zakoni in predpisi zagotovi, da imajo izvajalci ali podizvajalci, registrirani v posamezni državi članici, ki sodelujejo pri pogodbah ali podizvajalskih pogodbah s tajnimi podatki, zaradi katerih morajo v svojih prostorih imeti dostop do podatkov stopnje tajnosti CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ali SECRET UE/EU SECRET, bodisi pri izvajanju takšnih pogodb ali v pogajanjih za njihovo sklenitev, varnostno dovoljenje organizacije za zahtevano stopnjo tajnosti.

[...]

7. Določbe za izvajanje tega člena so v Prilogi V.“

6 Člen 15(3), od (a) do (c), istega sklepa določa:

„Države članice sprejmejo vse ustrezne ukrepe v skladu s svojo nacionalno zakonodajo in predpisi, s katerimi zagotovijo, da pri delu s tajnimi podatki EU in njihovi hrambi ta sklep spoštuje(-jo):

- (a) osebje stalnih predstavništev držav članic pri Evropski uniji in nacionalni delegati, ki se udeležujejo zasedanj Sveta ali njegovih pripravljalnih teles ali pa sodelujejo pri drugih dejavnostih Sveta;
- (b) drugo osebje državnih uprav držav članic, vključno z osebjem, napotenim na te uprave, nameščeno bodisi na ozemlju držav članic ali v tujini;
- (c) druge osebe v državah članicah, ki so zaradi svoje funkcije ustrezno pooblašcene za dostop do tajnih podatkov EU [...].“

7 Člen 16(3)(a)(i) Sklepa 2013/488 določa:

„Države članice morajo za izvajanje člena 15(3):

- (a) imenovati nacionalni varnostni organ, [...] ki je odgovoren za varnostno ureditev za varovanje tajnih podatkov EU, da:
 - (i) se tajni podatki EU, ki jih ima katero koli državno ministrstvo, javni ali zasebni organ ali agencija, doma ali v tujini, varujejo v skladu s tem sklepom“.

8 Priloga V k temu sklepu, naslovljena „Industrijska varnost“, v točkah od 8 do 13 določa:

„8. Varnostno dovoljenje organizacije izda nacionalni varnostni organ ali imenovani varnostni organ ali kateri koli drug pristojni varnostni organ države članice, kar skladno z nacionalnimi zakoni in predpisi pomeni, da je industrijski ali drug subjekt v svojih prostorih zmožen varovati tajne podatke EU ustrezne stopnje tajnosti (CONFIDENTIEL UE/EU

CONFIDENTIAL ali SECRET UE/EU SECRET). Dovoljenje se predloži GSS kot naročniku, še preden se izvajalcu ali podizvajalcu ali morebitnemu izvajalcu ali podizvajalcu zagotovijo tajni podatki EU ali se mu odobri dostop do njih.

9. Pri izdajanju varnostnega dovoljenja organizacije ustrezni nacionalni varnostni organ ali imenovani varnostni organ vsaj:
 - (a) oceni celovitost industrijskega ali drugega subjekta;
 - (b) oceni lastništvo, nadzor ali morebitno nedovoljeno vplivanje, ki lahko predstavlja varnostno tveganje;
 - (c) preveri, da ima industrijski ali drug subjekt v svojih prostorih vzpostavljen varnostni sistem z vsemi ustreznimi varnostnimi ukrepi, potrebnimi za varovanje podatkov ali materiala stopnje tajnosti CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ali SECRET UE/EU SECRET v skladu z zahtevami iz tega sklepa;
 - (d) preveri, da so člani uprave, lastniki in zaposleni, ki naj bi imeli dostop do podatkov stopnje tajnosti CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ali SECRET UE/EU SECRET, varnostno preverjeni v skladu z zahtevami iz tega sklepa, ter
 - (e) preveri, da je industrijski ali drug subjekt imenoval svojega varnostnega uradnika, ki vodstvu odgovarja za izvajanje varnostnih obveznosti v takem subjektu.
10. Po potrebi GSS kot naročnik nacionalni varnostni organ/imenovani varnostni organ ali kateri koli drug pristojni varnostni organ uradno obvesti, da se varnostno dovoljenje organizacije zahteva v fazi pred sklenitvijo pogodbe ali za izvajanje pogodbe. Varnostno dovoljenje organizacije [...] se v fazi pred sklenitvijo pogodbe zahteva, če je treba v postopku priprave ponudb predložiti tajne podatke EU stopnje tajnosti CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ali SECRET UE/EU SECRET.
11. Naročnik najustreznejšemu ponudniku ne sme dodeliti pogodbe s tajnimi podatki, dokler mu nacionalni varnostni organ/imenovani varnostni organ ali kateri koli drug pristojni varnostni organ države članice, v kateri je izvajalec ali podizvajalec registriran, ne potrdi, da je bilo, kjer je to potrebno, ponudniku izdano ustrezno varnostno dovoljenje organizacije.
12. Nacionalni varnostni organ/imenovani varnostni organ ali kateri koli drug pristojni varnostni organ, ki je izdal varnostno dovoljenje organizacije, uradno obvesti GSS kot naročnika o spremembah, ki zadevajo varnostno dovoljenje organizacije. V primeru podizvajalske pogodbe se ustrezno obvesti nacionalni varnostni organ/imenovani varnostni organ ali kateri koli drug pristojni varnostni organ.
13. Če nacionalni varnostni organ/imenovani varnostni organ ali kateri koli drug pristojni varnostni organ odvzame varnostno dovoljenje organizacije, ima GSS kot naročnik zadosten razlog za prekinitev pogodbe s tajnimi podatki ali izključitev ponudnika iz natečaja.“

Slovaško pravo

- 9 Člen 46 zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon št. 215/2004 o varovanju tajnih podatkov in spremembi nekaterih zákonov) z dne 11. marca 2004 v različici, ki se uporablja za spor v glavni stvari (v nadaljevanju: zákon št. 215/2004), določa:

„Potrdilo o industrijski varnosti se lahko izda le podjetju, ki je [...]

(c) zanesljivo z varnostnega vidika [...]“.

10 Člen 49(1) in (2)(a) in (b) tega zakona določa:

„1. Za podjetje, pri katerem se ugotovi obstoj varnostnega tveganja, se ne more šteti, da je zanesljivo z varnostnega vidika.

2. Varnostno tveganje obstaja v primeru:

(a) delovanja proti interesom Slovaške republike na področju obrambe države, državne varnosti, mednarodnih odnosov, gospodarskih interesov države, delovanja državnega organa ali delovanja proti interesom, ki se jih je Slovaška republika zavezala varovati;

(b) zunanjih, poslovnih ali premoženjskih povezav, ki bi lahko škodile interesom Slovaške republike na področju zunanje politike ali varnosti [...]“.

11 Člen 50(5) navedenega zakona določa:

„Če NVO ugotovi, da podjetje ne izpolnjuje več enega od pogojev za industrijsko varnost iz člena 46 oziroma da je resno ali večkrat kršilo obveznosti na področju varovanja tajnih podatkov, potrdilo prekliče.“

12 Člen 60(7) tega zakona določa:

„NVO izvede postopek varnostnega preverjanja posameznika, ki se bo s tajnimi podatki seznanil v zvezi z opravljanjem nalog na podlagi mednarodne pogodbe, ki zavezuje Slovaško republiko, in mu izda potrdilo za dostop do tajnih podatkov; za postopek izdaje potrdila za dostop do tajnih podatkov se uporabljajo členi od 10 do 33 [...]“.

13 Člen 5 vyhláška č. 134/2016 Z. z. o personálnej bezpečnosti (odlok št. 134/2016 o osebni varnosti) z dne 23. marca 2016, v različici, ki se uporablja za spor v glavni stvari, določa:

„1. V potrdilu za dostop do tajnih podatkov, ki se izda posamezniku na podlagi člena 60(7) [zakona št. 215/2004], se navede:

[...]

(d) najvišja stopnja tajnosti tajnih podatkov [Unije], do katerih lahko imetnik dovoljenja dostopa, in upoštevne določbe prava [Unije], na podlagi katerih je posamezniku dovoljen dostop do tajnih podatkov;

[...]

4. Če v mednarodni pogodbi, ki zavezuje Slovaško republiko, ni določeno drugače,

(a) se potrdilo za dostop do tajnih podatkov izda največ za čas veljavnosti potrdila o industrijski varnosti;

(b) preden se posameznik seznani s tajnimi podatki, pristojni organ zagotovi, da se ta posameznik seznani z obveznostmi v zvezi z varovanjem tajnih podatkov, ki so določene v zakonu [št. 215/2004] in predpisih Unije [...];

[...]

6. Odstavki od 1 do 5 se smiselno uporabljajo tudi za izdajo certifikata o industrijski varnosti organizacije.“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 14 NVO je 6. septembra 2018 tožeči stranki iz postopka v glavni stvari izdal potrdilo o industrijski varnosti, na podlagi katerega se je lahko seznanila s tajnimi podatki stopnje tajnosti „Strogo tajno“ ter pošiljala ali pripravljala tajne podatke stopnje tajnosti „Tajno“.
- 15 NVO ji je 15. novembra 2018 poleg tega izdal tudi certifikat o industrijski varnosti za stopnjo tajnosti „SECRET UE/EU SECRET“.
- 16 Nato se je NVO seznanil z različnimi javno dostopnimi informacijami v zvezi s tožečo stranko iz postopka v glavni stvari, iz katerih je med drugim izhajalo, da se ta tožeča stranka oziroma člani njene uprave obravnavajo zaradi različnih kaznivih ravnanj, da je ta tožeča stranka sklenila pogodbe z družbami, ki se obravnavajo zaradi takih ravnanj, in jim plačevala „neobičajne denarne zneske“, ter da obstaja sum, da sta tožeča stranka iz postopka v glavni stvari in neka druga družba, ki imata isto matično družbo, sodelovali pri istih razpisih. NVO je z lastnimi ukrepi ali od drugih državnih organov pridobil še druge podatke, ki so bili označeni kot „tajna dokazna gradiva“.
- 17 NVO je tožeči stranki iz postopka v glavni stvari omogočil, da zavzame stališče glede podatkov, ki niso bili označeni s stopnjo tajnosti, s katerimi je razpolagal.
- 18 NVO je z odločbo z dne 25. avgusta 2020 tožeči stranki iz postopka v glavni stvari preklical potrdilo o industrijski varnosti in certifikat o industrijski varnosti. NVO je v utemeljitev preklica tega potrdila navedel, da tožeča stranka iz postopka v glavni stvari glede na tajne in javno dostopne podatke, s katerimi razpolaga, pomeni varnostno tveganje zaradi obstoja poslovnega razmerja, ki bi lahko škodilo interesom Slovaške republike na področju varnosti, in delovanja v nasprotju z gospodarskimi interesi te države članice. NVO je v tej odločbi pojasnil tudi, da preklic navedenega potrdila pomeni, da je treba preklicati tudi certifikat o industrijski varnosti, saj je veljavnost tega certifikata odvisna od veljavnosti navedenega potrdila.
- 19 Pritožba, ki jo je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari vložila zoper to odločbo NVO, je bila zavrnjena z odločbo odbora z dne 4. novembra 2020. Zadnjenavedena odločba se je med drugim opirala na tajne podatke, pri čemer njihova vsebina v njej ni bila navedena, poleg tega pa do njih niti družba protectus niti njen odvetnik nista imela dostopa, saj je direktor NVO zavrnil zahtevo tega odvetnika za vpogled v te podatke.
- 20 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je zoper to odločbo odbora vložila tožbo pri Najvyšší súd Slovenskej republiky (vrhovno sodišče Slovaške republike). Pristojnost za obravnavo te tožbe je bila po njeni vložitvi prenesena na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (vrhovno upravno sodišče Slovaške republike), ki je predložitveno sodišče.
- 21 NVO je 28. septembra 2022 temu sodišču poslal celoten spis, vključno s tajnimi pisnimi dokazi, navedenimi v obrazložitvi odločb NVO in odbora.

- 22 Predsednik senata, ki obravnava tožbo tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, je s sklepom z dne 4. oktobra 2022 te tajne dele spisa izločil iz možnosti vpogleda. Odvetnik tožeče stranke iz postopka v glavni stvari je istega dne pri predložitvenem sodišču zaprosil za vpogled v tajna dokazna gradiva, ki jih je posredoval NVO. Predsednik senata, ki odloča o tožbi tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, je v dopisu z dne 5. oktobra 2022 to prošnjo zavrnil, hkrati pa je NVO predlagal, naj preuči možnost izdaje soglasja za posredovanje teh gradiv temu odvetniku. NVO je z dopisom z dne 25. novembra 2022 to sodišče obvestil, da daje soglasje za posredovanje dveh tajnih pisnih dokazov, da pa ne soglaša s posredovanjem drugih tajnih pisnih dokazov iz postopka v glavni stvari, ker bi to posredovanje privedlo do razkritja vira informacij.
- 23 Odvetnik tožeče stranke je z dopisom z dne 16. januarja 2023 ponovno zaprosil za vpogled v celotno pisno dokazno gradivo, pri čemer se je skliceval na člen 47 Listine, kakor je bil razložen v sodbi z dne 22. septembra 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (C-159/21, EU:C:2022:708).
- 24 V teh okoliščinah se predložitveno sodišče sprašuje o možnosti uporabe Listine v postopku v glavni stvari.
- 25 V zvezi s tem poudarja zlasti, da so pogoji za veljavnost certifikata o industrijski varnosti določeni v slovaškem pravu, ki veljavnost takega dovoljenja pogojuje z veljavnostjo potrdila o industrijski varnosti, pri čemer pa to pravo obravnave tajnih podatkov EU ali dostopa do teh podatkov podrobneje ne ureja.
- 26 Predložitveno sodišče navaja tudi, da so s Sklepom 2013/488 državam članicam naložene nekatere konkretne obveznosti glede sposobnosti posameznikov ali pravnih oseb s pravno sposobnostjo za sklepanje pogodb. Poleg tega meni, da okoliščina, da slovaška ureditev, ki se uporablja, ni bila sprejeta za zagotovitev izvajanja kakega posebnega akta prava Unije in da ta ureditev veljavnost certifikata o industrijski varnosti povezuje z veljavnostjo nacionalnega potrdila o varnosti, ne pomeni, da izvajanje te ureditve ne more pomeniti izvajanja prava Unije v smislu člena 51(1) Listine, kar bi pomenilo, da se Listina v sporu o glavni stvari uporablja.
- 27 Če se Listina v postopku v glavni stvari uporablja, se predložitveno sodišče sprašuje o združljivosti slovaške ureditve in prakse v zvezi z dostopom do tajnih podatkov v okviru postopkov za izpodbijanje preklica varnostnega potrdila o industrijski varnosti ali certifikata o industrijski varnosti s členom 47 Listine.
- 28 Na podlagi te ureditve in prakse so ti podatki brez omejitev dostopni sodnikom, ki odločajo o pravnih sredstvih zoper odločbe, ki temeljijo na teh podatkih, vendar niso del spisa, do katerega lahko dostopa tožeča stranka. Odvetnik tožeče stranke pa lahko do teh podatkov dostopa šele, ko pridobi dovoljenje organa, ki je določil tajnost zadevnega podatka, ne da bi sodišče lahko opravilo nadzor nad utemeljenostjo zavrnitve izdaje tega dovoljenja. Poleg tega odvetnika zavezuje dolžnost zaupnosti, zato svoji stranki ne more razkriti vsebine tajnih podatkov, do katerih je dostopal.
- 29 Glede na te elemente predložitveno sodišče razmišlja o možnosti, da bi bilo mogoče na to, da ta ureditev, kot jo izvajajo nacionalni organi in sodišča, ni skladna s členom 47 Listine, sklepati na podlagi sodbe z dne 22. septembra 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi (C-159/21, EU:C:2022:708). Vendar naj bi bilo treba ugotoviti, ali je mogoče to rešitev v celoti

prenesti na obravnavani primer. Po potrebi želi predložitveno sodišče pridobiti tudi pojasnila glede pooblastil, ki jih mora imeti, da bi lahko v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, zagotovilo izvrševanje pravic, ki izhajajo iz člena 47 Listine.

30 V teh okoliščinah je Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (vrhovno upravno sodišče Slovaške republike) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

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

- najprej potrdilo o industrijski varnosti, ki vsebuje pooblastilo za dostop do tajnih podatkov v skladu z nacionalnim pravom,
- in hkrati ter izključno zaradi preklica tega potrdila tudi certifikat o industrijski varnosti, ki je bil tej pravni osebi izdan zaradi dostopa do tajnih podatkov stopnje tajnosti ‚SECRET UE/EU SECRET‘ v smislu člena 11 Sklepa [2013/488] in Priloge V k temu sklepu?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

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

- (a) v odločbi [NVO] o preklicu (odvzemu) navedenega potrdila in certifikata niso navedeni tajni podatki, na podlagi katerih je ta organ ugotovil, da so izpolnjeni pogoji za njun preklic (odvzem), temveč so navedeni le sklici na ustrezen dokument iz spisov tega organa, ki vsebuje te tajne podatke,
- (b) zadevna pravna oseba nima vpogleda v spis [NVO] in posamezne dokumente, ki vsebujejo tajne podatke, na podlagi katerih je ta organ ugotovil, da je bil preklic (odvzem) navedenega potrdila in certifikata utemeljen,
- (c) vpogled v ta spis in take dokumente lahko pridobi odvetnik zadevne pravne osebe, vendar le s soglasjem vodje [NVO] ali po potrebi s soglasjem drugega organa, ki je te dokumente predložil [NVO], vendar ta odvetnik tudi po vpogledu ne sme razkriti vsebine spisa in teh dokumentov,
- (d) ima popoln vpogled v ta spis in dokumente sodišče, ki presoja o zakonitosti odločbe iz prvega vprašanja?

3. Če je odgovor na drugo vprašanje pritrdilen:

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

4. Če je odgovor na tretje vprašanje pritrdilen:

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

- samo na tiste dele spisa ali dokumentov, ki vsebujejo podatke, ki so pomembni za oceno industrijske varnosti v smislu člena 11 [Sklepa 2013/488] in Priloge V k temu sklepu, ali
- tudi na tiste dele spisa ali dokumentov, ki vsebujejo podatke, ki so pomembni za oceno industrijske varnosti v smislu nacionalne zakonodaje, to je v obsegu, ki je širši od tistega, ki je določen z zahtevami iz Sklepa [2013/488]?”

Pristojnost Sodišča

- 31 Odbor izpodbija pristojnost Sodišča za odgovor na ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.
- 32 Prvič, zadeva iz postopka v glavni stvari naj ne bi bila povezana s pravom Unije, ker naj bi slovaški organi v tej zadevi uporabili nacionalno ureditev, katere namen naj bi bil le zaščititi interese Slovaške republike in ki naj bi bila sprejeta pred pristopom te države članice k Uniji, poleg tega pa naj bi se ta ureditev nanašala na področje, ki naj bi vsekakor spadalo v izključno pristojnost držav članic.
- 33 Drugič, s tretjim vprašanjem naj bi bilo Sodišče neposredno pozvano, naj razloži nacionalno ureditev in presodi združljivost te ureditve s pravom Unije.
- 34 V zvezi s tem je treba po eni strani ugotoviti, da je namen prvega vprašanja ugotoviti, ali položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, spada na področje uporabe Listine, druga vprašanja, ki se vsa nanašajo na razlago določb Listine, pa so postavljena le za primer, da bi Sodišče na prvo vprašanje odgovorilo pritrdilno.
- 35 Iz tega sledi, da je treba trditve odbora v zvezi s tem, da Sodišče ni pristojno za odločanje o nobenem delu tega predloga za sprejetje predhodne odločbe, kot so navedene v točki 32 te sodbe, preučiti ob preučitvi prvega vprašanja in da na njihovi podlagi ni mogoče šteti, da Sodišče ni pristojno za odločanje o tem predlogu.
- 36 Pa drugi strani je treba posebej v zvezi s tretjim vprašanjem sicer opozoriti, da je v okviru postopka iz člena 267 PDEU, ki temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, nacionalno sodišče edino pristojno za ugotavljanje in presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari ter za razlago in uporabo nacionalnega prava (sodba z dne 24. julija 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, točka 76 in navedena sodna praksa).
- 37 Vendar iz samega besedila tega vprašanja izhaja, da se to vprašanje ne nanaša na razlago določbe nacionalnega prava, temveč na razlago Listine.
- 38 Zato je treba ugotoviti, da je Sodišče pristojno za odločanje o tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe.

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 39 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 51(1) Listine razlagati tako, da se nadzor, ki ga nacionalno sodišče opravi nad zakonitostjo odločbe, s katero je bilo, prvič, odvzeto potrdilo o industrijski varnosti, ki omogoča dostop do podatkov, ki jim je država članica določila stopnjo tajnosti, in drugič, kot posledica tega odvzema, odvzet certifikat o industrijski varnosti, s katerim se v skladu s členom 11 Sklepa 2013/488 in Prilogo V k temu sklepu dovoli dostop do tajnih podatkov EU, nanaša na akte, s katerimi se izvaja pravo Unije v smislu tega člena 51(1).
- 40 Področje uporabe Listine je opredeljeno v členu 51(1) Listine, ki določa, da se določbe Listine za ravnanja držav članic za te države uporabljajo samo takrat, ko izvajajo pravo Unije.
- 41 Temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, se uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, v drugih položajih pa ne (sodbi z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 19, in z dne 6. oktobra 2015, Delvigne, C-650/13, EU:C:2015:648, točka 26).
- 42 Pojem „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine predpostavlja obstoj navezne okoliščine med aktom prava Unije in zadevnim nacionalnim ukrepom, ki presega sorodnost zadevnih področij ali posredne učinke enega od področij na drugo (glej v tem smislu sodbi z dne 6. oktobra 2016, Paoletti in drugi, C-218/15, EU:C:2016:748, točka 14, in z dne 24. februarja 2022, Glavna direktoria „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto“, C-262/20, EU:C:2022:117, točka 60).
- 43 Zato je treba za ugotovitev, ali nacionalni ukrep pomeni „izvajanje prava Unije“ v smislu člena 51(1) Listine, poleg drugih elementov preveriti, ali je cilj nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari izvajanje določbe prava Unije, kakšna je narava te ureditve in ali ta ureditev sledi tudi drugim ciljem poleg tistih, ki jih zajema pravo Unije, tudi če lahko posredno vpliva na zadnje, ter ali obstaja posebna ureditev prava Unije na tem področju ali taka, ki lahko nanj vpliva (sodba z dne 5. maja 2022, BPC Lux 2 in drugi, C-83/20, EU:C:2022:346, točka 27 in navedena sodna praksa).
- 44 V zvezi s tem je treba, na prvem mestu, v zvezi z uporabo Listine za odvzem potrdila o industrijski varnosti za dostop do podatkov, ki jim je država članica določila stopnjo tajnosti, poudariti, da pravo Unije v tej fazi razvoja ne vsebuje akta, ki bi določal splošna pravila v zvezi z odločitvami, ki jih države članice sprejemajo za to, da bi na podlagi nacionalnih predpisov dovolile dostop do tajnih podatkov (glej v tem smislu sodbo z dne 25. aprila 2024, NW in PQ (Tajni podatki), C-420/22 in C-528/22, EU:C:2024:344, točka 103).
- 45 V Sklepu 2013/488, na katerega se sklicuje predložitveno sodišče v zvezi s certifikatom o industrijski varnosti, je v členu 1(1) posebej pojasnjeno, da ta sklep določa temeljna načela in minimalne standarde varovanja tajnih podatkov EU. Vendar ta sklep ne vsebuje določb, ki bi urejale dostop do podatkov, ki jim je bila tajnost določena na podlagi nacionalnih predpisov.

- 46 V tem okviru iz predloga za sprejetje predhodne odločbe ni razvidno, da bi bil cilj ali učinek nacionalne ureditve, s katero se ureja odvzem potrdila o industrijski varnosti iz postopka v glavni stvari, izvajanje katere od določb prava Unije ali da bi uporaba te ureditve vplivala na uporabo take določbe.
- 47 Zato je treba ugotoviti, da pri odvzemu varnostnega potrdila, kakršno je to iz postopka v glavni stvari, ne gre za izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine.
- 48 Na drugem mestu, v zvezi z uporabo Listine za odvzem certifikata o industrijski varnosti je treba ugotoviti, da so institucije Unije sprejele posebne akte, s katerimi se ureja varstvo tajnih podatkov EU v okviru delovanja teh institucij.
- 49 Svet Evropske unije je posebej v ta namen sprejel Sklep 2013/488, na katerega se sklicuje predložitveno sodišče.
- 50 Iz uvodne izjave 3 in člena 1(2) tega sklepa izhaja, da morajo države članice temeljna načela in minimalne standarde, ki jih določa ta sklep, spoštovati v skladu s svojimi nacionalnimi zakoni in predpisi, tako da je vsakomur lahko zajamčeno, da je zagotovljena enakovredna stopnja varovanja tajnih podatkov EU.
- 51 Člen 11(2) tega sklepa posebej v zvezi z industrijsko varnostjo določa, da lahko GSS s pogodbo na industrijske ali druge subjekte prenese naloge, ki vključujejo ali imajo za posledico dostop do tajnih podatkov EU ali delo z njimi ali njihovo hrambo ali njihovo posredovanje.
- 52 Za zagotovitev zaščite tajnih podatkov EU s strani izvajalcev in podizvajalcev se s členom 11(5) tega sklepa od nacionalnega varnostnega organa, imenovanega varnostnega organa ali katerega koli drugega pristojnega organa v vsaki državi članici zahteva, da v skladu z nacionalnimi zakoni in drugimi predpisi zagotovijo, da imajo izvajalci ali podizvajalci, registrirani v posamezni državi članici, ki sodelujejo pri pogodbah ali podizvajalskih pogodbah s tajnimi podatki, zaradi katerih morajo v svojih prostorih imeti dostop do tajnih podatkov EU, bodisi pri izvajanju takšnih pogodb bodisi pri pogajanjih za njihovo sklenitev, varnostno dovoljenje organizacije za zahtevano stopnjo tajnosti.
- 53 Člen 11(7) Sklepa 2013/488 določa, da so pravila za izvajanje tega člena 11 določena v Prilogi V k temu sklepu.
- 54 Ta priloga V v točkah od 8 do 13 določa standarde v zvezi z varnostnimi dovoljenji organizacije. Iz teh točk med drugim izhaja, da pristojni nacionalni organ v skladu z nacionalnimi zakoni in drugimi predpisi izda varnostno dovoljenje organizacije, s katerim potrdi, da lahko industrijski subjekt zagotavlja ustrezno varstvo tajnih podatkov EU, da mora ta organ zagotoviti vsaj spoštovanje vrste zahtev, navedenih v tej prilogi V, in da je treba o vsaki spremembi varnostnega dovoljenja organizacije obvestiti GSS. V točki 13 te priloge V je poleg tega pojasnjeno, da je odvzem varnostnega dovoljenja organizacije s strani pristojnega nacionalnega organa za GSS zadosten razlog za prekinitev pogodbe s tajnimi podatki ali izključitev ponudnika iz natečaja.
- 55 Da bi se zagotovilo izvajanje Sklepa 2013/488, člen 15(3)(c) tega sklepa določa, da države članice sprejmejo vse ustrezne ukrepe v skladu s svojo nacionalno zakonodajo in predpisi, s katerimi zagotovijo, da pri delu s tajnimi podatki EU in njihovi hrambi ta sklep spoštujejo, med drugim, druge osebe v državah članicah, ki so zaradi svoje funkcije ustrezno pooblašene za dostop do tajnih podatkov EU. Za izpolnitev te obveznosti morajo države članice v skladu

s členom 16(3)(a)(i) tega sklepa med drugim imenovati nacionalni varnostni organ, ki je odgovoren za varnostno ureditev za varovanje tajnih podatkov EU, da se zagotovi, da se tajni podatki EU, ki jih ima katero koli ministrstvo, organ ali agencija, varujejo v skladu s tem sklepom.

- 56 Glede na pravila, ki so tako določena s Sklepom 2013/488 in državam članicam nalagajo obveznosti, je treba šteti, da se z ukrepi, ki jih države članice sprejmejo za zagotovitev industrijske varnosti, tako da dostop do tajnih podatkov EU, ki so povezani s pogodbami, ki jih sklepa Svet, uredijo z izdajo varnostnih dovoljenj organizacije in nadzorom nad temi dovoljenji, izvaja pravo Unije.
- 57 Natančneje, pri odvzemu varnostnega dovoljenja organizacije s strani nacionalnega organa v smislu točke 13 Priloge V k temu sklepu gre za tako izvajanje. Tak odvzem namreč vpliva na dovoljenje, katerega izdaja je posebej določena s pravom Unije, to je s členom 11(5) tega sklepa v povezavi s Prilogo V, točka 8, tega sklepa. Poleg tega so tudi učinki tega dovoljenja, vsaj deloma, opredeljeni s tem pravom, saj ta člen 11(5) zahteva, da imajo izvajalci ali podizvajalci, ki sodelujejo pri pogodbah ali podizvajalskih pogodbah s tajnimi podatki, zaradi katerih morajo v svojih prostorih imeti dostop do tajnih podatkov EU, bodisi pri izvajanju takšnih pogodb bodisi pri pogajanjih za njihovo sklenitev, varnostno dovoljenje organizacije za zahtevano stopnjo tajnosti.
- 58 Z okoliščino, da pogoji, pod katerimi lahko nacionalni organ odvzame varnostno dovoljenje organizacije v smislu Sklepa 2013/488, niso neposredno določeni s tem sklepom ali z drugim aktom Unije in da torej spadajo v okvir polja proste presoje držav članic, pri katerem je treba sicer upoštevati okvir, določen s tem sklepom, ni mogoče upravičiti drugačne ugotovitve.
- 59 Iz sodne prakse Sodišča namreč izhaja, da je treba šteti, da država članica, ki uporabi svobodo izbire med različnimi izvedbenimi načini akta Unije ali diskrecijsko pravico ali polje proste presoje, ki je sestavni del ureditve, vzpostavljene s tem aktom, izvaja to pravico v smislu člena 51(1) Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 19. novembra 2019, TSN in AKT, C-609/17 in C-610/17, EU:C:2019:981, točka 50 in navedena sodna praksa).
- 60 To rešitev je treba uporabiti v obravnavanem primeru, saj je široko polje proste presoje, ki ga imajo države članice v okviru, opredeljenem s Sklepom 2013/488, pri odvzemu varnostnega dovoljenja organizacije v smislu tega sklepa, del ureditve, ki se s tem sklepom uvaja. Obstoje takega polja proste presoje poleg tega ne pomeni, da je podlaga za varnostno dovoljenje organizacije nacionalno pravo ali da so učinki tega dovoljenja določeni izključno z nacionalnim pravom.
- 61 V teh okoliščinah in ob upoštevanju dejstva, da je namen ureditve varstva tajnih podatkov EU, vzpostavljene s Sklepom 2013/488, zagotoviti dobro delovanje Sveta, trditev slovaške, estonske in francoske vlade, da uporaba tega polja proste presoje spada v okvir pristojnosti, ki so jo ohranile države članice, ni mogoče sprejeti.
- 62 V delu, v katerem se slovaška vlada v zvezi s tem sklicuje na člen 4(2) PEU, je treba opozoriti, da čeprav so v skladu s to določbo države članice pristojne, da opredelijo svoje bistvene varnostne interese in sprejmejo ustrezne ukrepe za zagotovitev svoje notranje in zunanje varnosti, zgolj dejstvo, da je bil nacionalni ukrep sprejet zaradi zaščite nacionalne varnosti, ne more povzročiti neuporabe prava Unije in držav članic oprostiti obveznosti spoštovanja tega prava (sodba z dne 16. januarja 2024, Österreichische Datenschutzbehörde, C-33/22, EU:C:2024:46, točka 50 in navedena sodna praksa).

- 63 V obravnavanem primeru iz navedb v predlogu za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da je treba certifikat o industrijski varnosti, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, šteti za varnostno dovoljenje organizacije v smislu Sklepa 2013/488.
- 64 Tako je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe najprej razvidno, da se v skladu z veljavno slovaško zakonodajo tak certifikat izda zgolj z namenom, da bi se podjetju, ki je upravičeno do njega, omogočil dostop do tajnih podatkov EU, da ta izdaja pomeni, da je treba to podjetje obvestiti o obveznostih, ki izhajajo iz prava Unije in jih mora to podjetje spoštovati, ter da slovaško pravo ne pozna drugega dovoljenja, ki bi podjetju omogočalo dostop do tajnih podatkov EU v okviru, določenem s Sklepom 2013/488.
- 65 Dalje, čeprav predložitveno sodišče pojasnjuje, da veljavna slovaška ureditev ni bila sprejeta posebej za prenos tega sklepa, pa iz sodne prakse Sodišča izhaja, da s tako ugotovitvijo ni mogoče izključiti tega, da se z aktom, ki temelji na tej ureditvi, izvaja pravo iz navedenega sklepa v smislu člena 51(1) Listine, če se s tem aktom izvajajo pravila, določena s tem sklepom (glej po analogiji sodbo z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 28).
- 66 Nazadnje, čeprav iz predloga za sprejetje predhodne odločbe ne izhaja, da je bila tožeča stranka iz postopka v glavni stvari stranka pogodbe s Svetom ali da je sodelovala pri pogajanjih o taki pogodbi ali pri njenem izvajanju, pa ta okoliščina ne more zadostovati za izključitev uporabe Sklepa 2013/488. Iz člena 11 in Priloge V k temu sklepu namreč izhaja, da lahko podjetje zaprosi za izdajo varnostnega dovoljenja organizacije, da bi lahko po potrebi sodelovalo na javnem razpisu Sveta, ki bi vključeval dostop do tajnih podatkov EU.
- 67 Poleg tega predložitveno sodišče sprašuje Sodišče o upoštevnosti dejstva, da slovaško pravo dovoljuje, da se podjetju certifikat o industrijski varnosti odvzame zgolj zato, ker mu je bilo odvzeto njegovo potrdilo o industrijski varnosti. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da gre pri določitvi take povezave med odvzemom nacionalnega varnostnega dovoljenja organizacije po slovaški ureditvi in odvzemom varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488 za izbiro Slovaške republike v okviru izvajanja polja proste presoje, omenjenega v točki 60 te sodbe, in da s tako izbiro torej ni mogoče izključiti tega, da odvzem takega varnostnega dovoljenja organizacije pomeni izvajanje prava Unije.
- 68 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 51(1) Listine razlagati tako, da:
- se nadzor, ki ga nacionalno sodišče opravi nad zakonitostjo odločbe, s katero je bilo odvzeto potrdilo o industrijski varnosti, ki omogoča dostop do podatkov, ki jim je država članica določila stopnjo tajnosti, ne nanaša na akt, s katerim se izvaja pravo Unije v smislu te določbe;
 - se nadzor, ki ga tako sodišče opravi nad zakonitostjo odločbe, s katero je bil, kot posledica odvzema tega potrdila o industrijski varnosti, odvzet certifikat o industrijski varnosti, s katerim se v skladu s členom 11 Sklepa 2013/488 in Prilogo V k temu sklepu dovoli dostop do tajnih podatkov EU, nanaša na akte, s katerimi se izvaja pravo Unije v smislu tega člena 51(1).

Drugo in tretje vprašanje

- 69 Predložitveno sodišče z drugim in tretjim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 47 Listine razlagati tako, da, prvič, nasprotuje nacionalni ureditvi in praksi, v skladu s katerima se v odločbi, s katero se odvzame varnostno dovoljenje organizacije v smislu Sklepa 2013/488, ne navedejo tajni podatki, na katerih ta odvzem temelji, pri čemer ima sodišče, ki je pristojno za presojo zakonitosti tega odvzema, dostop do teh podatkov, odvetnik nekdanjega imetnika tega varnostnega dovoljenja organizacije pa lahko do teh podatkov dostopa le s soglasjem zadevnih nacionalnih organov in pod pogojem, da zagotovi njihovo zaupnost, in da, drugič, lahko nacionalno sodišče, če ta člen nasprotuje taki ureditvi in praksi, na njegovi podlagi nekdanjemu imetniku navedenega varnostnega dovoljenja organizacije samo posreduje – po potrebi prek njegovega odvetnika – nekatere tajne podatke, če ugotovi, da neposredovanje teh podatkov temu nekdanjemu imetniku ali njegovemu odvetniku ni bilo upravičeno.
- 70 Na prvem mestu, treba je preučiti, ali položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, spada na področje uporabe člena 47 Listine.
- 71 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je za priznanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 47 Listine v posameznem primeru potrebno, da se oseba, ki to pravico uveljavlja, sklicuje na pravice ali svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ali da je zoper to osebo uveden postopek, ki pomeni izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine (sodba z dne 22. februarja 2022, RS (Učinek sodb ustavnega sodišča), C-430/21, EU:C:2022:99, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 72 V obravnavani zadevi je treba sicer opozoriti, da Sklep 2013/488 ne določa pravice gospodarskega subjekta, da se mu ob izpolnjevanju nekaterih pogojev podeli varnostno dovoljenje organizacije.
- 73 Vendar iz točke 8 Priloge V k temu sklepu izhaja, da lahko gospodarski subjekt zaradi sklenitve ali izvajanja pogodbe s tajnimi podatki Sveta dostopa do tajnih podatkov EU le, če ima varnostno dovoljenje organizacije.
- 74 V teh okoliščinah je treba najprej opozoriti, da – kot je razvidno iz točke 52 te sodbe – iz člena 11(5) Sklepa 2013/488 izhaja, da morajo imeti izvajalci ali podizvajalci, ki sodelujejo pri pogodbah ali podizvajalskih pogodbah s tajnimi podatki, zaradi katerih morajo v svojih prostorih imeti dostop do tajnih podatkov EU, bodisi pri izvajanju takšnih pogodb bodisi pri pogajanjih za njihovo sklenitev, varnostno dovoljenje organizacije za zahtevano stopnjo tajnosti.
- 75 Dalje, v točki 10 Priloge V k temu sklepu je navedeno, da se varnostno dovoljenje organizacije zahteva v fazi pred sklenitvijo pogodbe, če je treba v postopku priprave ponudb predložiti tajne podatke.
- 76 Nazadnje, točka 11 Priloge V k navedenemu sklepu določa, da naročnik najustreznejšemu ponudniku ne sme dodeliti pogodbe s tajnimi podatki, dokler mu pristojni nacionalni organ države članice, v kateri je izvajalec ali podizvajalec registriran, ne potrdi, da je bilo izdano ustrezno varnostno dovoljenje organizacije. Poleg tega točka 13 te priloge določa, da je odvzem varnostnega dovoljenja organizacije zadosten razlog za prekinitev pogodbe s tajnimi podatki.
- 77 Iz tega sledi, da je posledica odvzema varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488 to, da gospodarski subjekt izgubi dovoljenje za dostop do tajnih podatkov EU za namene sklenitve ali izvajanja pogodbe s tajnimi podatki. Zato tak odvzem med drugim pomeni,

da je bil ta subjekt prikrajšan za možnost, ki jo je imel pred tem odvzemom, da sodeluje v pogajanjih za sklenitev pogodbe Sveta s tajnimi podatki in da ta institucija tako pogodbo z njim sklene, če je njegova ponudba izbrana. Do izgube te možnosti pride tudi, če – kot velja v primeru tožeče stranke iz postopka v glavni stvari – ta gospodarski subjekt na dan, ko mu je bilo odvzeto varnostno dovoljenje organizacije, ni bil izvajalec ali podizvajalec Sveta.

- 78 Tak gospodarski subjekt mora imeti zato v skladu s členom 47 Listine na voljo učinkovito pravno sredstvo, s katerim lahko pred sodiščem izpodbija odvzem varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488.
- 79 Na drugem mestu, v zvezi z minimalnimi jamstvi, ki jih mora tako pravno sredstvo izpolnjevati, je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča učinkovitost sodnega nadzora, zagotovljenega s členom 47 Listine, zahteva, da mora biti zadevni osebi omogočeno, da se z razlogi, na katerih temelji odločba v njeni zadevi, seznani bodisi že na podlagi same odločbe bodisi na podlagi dopisa, s katerim so ji ti razlogi posredovani na njeno zahtevo, brez poseganja v pristojnost pristojnega sodišča, da od zadevnega organa zahteva, da jih posreduje, zato da se ji omogoči obramba njenih pravic v kar najboljših okoliščinah in da se lahko ob popolnem poznavanju razlogov odloči, ali je smiselno, da se obrne na pristojno sodišče, slednjemu pa se omogoči popoln nadzor nad zakonitostjo zadevne nacionalne odločbe (sodba z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 80 V položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem odvzem varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488 temelji izključno na odvzemu nekega drugega varnostnega dovoljenja, bo lahko sodni nadzor nad odvzemom tega varnostnega dovoljenja organizacije učinkovit le, če se lahko nekdanji imetnik tega varnostnega dovoljenja organizacije seznani z razlogi, na katerih temelji odvzem tega drugega varnostnega dovoljenja, saj mu le taka seznanitev omogoča, da razume naravo razlogov, ki so na koncu pripeljali do odvzema tega varnostnega dovoljenja organizacije, in da torej po potrebi te razloge izpodbija.
- 81 Res je, da nujni razlogi, ki se med drugim nanašajo na zaščito državne varnosti ali mednarodnih odnosov, lahko nasprotujejo temu, da se nekdanjemu imetniku varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488 sporočijo vse ali del informacij, na katerih temelji odvzem tega varnostnega dovoljenja organizacije. Vendar mora v takem primeru pristojno nacionalno sodišče, pred katerim se ni mogoče sklicevati na tajnost ali zaupnost teh informacij, v okviru sodnega nadzora, ki ga izvaja, uporabiti načine, ki omogočajo uskladitev teh nujnih razlogov s potrebo, da se posamezniku v zadostni meri zagotovi spoštovanje postopkovnih pravic, kot sta pravica do izjave in načelo kontradiktornosti (glej po analogiji sodbo z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 125 in navedena sodna praksa).
- 82 V ta namen morajo države članice zagotoviti učinkovit sodni nadzor tako nad obstojem in utemeljenostjo razlogov v zvezi z državno varnostjo, na katere je pristojni nacionalni organ oprl zavrnitev razkritja vseh ali dela informacij, na katerih temelji odvzem varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488, kot tudi nad zakonitostjo tega odvzema (glej po analogiji sodbo z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 58).

- 83 V okviru sodnega nadzora zakonitosti odvzema varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488 morajo države članice določiti pravila, ki sodišču, pristojnemu za nadzor nad zakonitostjo tega odvzema, omogočajo, da se seznanijo z vsemi razlogi in pripadajočimi dokazi, na podlagi katerih je prišlo do tega odvzema (glej po analogiji sodbo z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 59).
- 84 V zvezi z zahtevami, ki jih mora izpolnjevati sodni nadzor nad obstojem in utemeljenostjo razlogov v zvezi z varnostjo zadevne države članice, na katere se je oprl pristojni nacionalni organ, je treba ugotoviti, da mora sodišče neodvisno preučiti vse pravne in dejanske okoliščine, na katere se sklicuje pristojni nacionalni organ, da bi v skladu z nacionalnimi postopkovnimi pravili presodilo, ali nujni razlogi, ki se na primer nanašajo na zaščito državne varnosti ali mednarodnih odnosov, dejansko nasprotujejo temu, da se sporočijo vsi ali nekateri razlogi, na katerih temelji zadevni odvzem, in pripadajoči dokazi (glej po analogiji sodbi z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točki 60 in 62, in z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 126).
- 85 Če to sodišče ugotovi, da državna varnost ne nasprotuje vsaj delni obvestitvi o razlogih ali dokazih, na katerih temelji odvzem varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488 in ki prvotno niso bili sporočeni, pristojnemu nacionalnemu organu omogoči, da zadevni osebi sporoči manjkajoče razloge in dokaze. Če ta organ take obvestitve ne dovoli, sodišče presojo zakonitosti tega odvzema opravi le na podlagi razlogov in dokazov, ki so bili sporočeni (glej po analogiji sodbi z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 63, in z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 127).
- 86 Če pa se izkaže, da nujni razlogi, ki se na primer nanašajo na zaščito državne varnosti ali mednarodnih odnosov, dejansko nasprotujejo temu, da se zadevna oseba seznanijo z vsemi ali nekaterimi razlogi ali dokazi, ki so podlaga za odvzem varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488, je treba sodni nadzor nad zakonitostjo tega odvzema opraviti v okviru postopka, v katerem se zahteve, ki izhajajo iz teh nujnih razlogov, ustrezno uravnotežijo z zahtevami, ki izhajajo iz pravice do učinkovitega sodnega varstva, zlasti s pravico do spoštovanja načela kontradiktornosti, pri čemer se morebitna poseganja v to pravico omejijo na to, kar je nujno (glej po analogiji sodbi z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 64, in z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 128).
- 87 V zvezi s tem mora po eni strani ta postopek ob upoštevanju zahteve po spoštovanju člena 47 Listine zagotoviti, da se čim bolj spoštuje načelo kontradiktornosti, zato da se zadevni osebi omogoči izpodbijanje razlogov, na katerih temelji odvzem varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488, in predložitev stališč glede dokazov, na katerih temelji ta odvzem, ter tako učinkovito uveljavljanje razlogov obrambe. V ta namen se lahko uporabijo možnosti, kot je predložitev povzetka vsebine zadevnih informacij ali dokazov (glej po analogiji sodbi z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 65, in z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 129).
- 88 Vsekakor je pomembno, da se zadevni osebi sporoči bistvena vsebina razlogov, na katerih temelji omenjeni odvzem, saj učinek dejstva, da je potrebno zaščititi, med drugim, državno varnost ali mednarodne odnose, ne more biti to, da se zadevni osebi odvzame pravica do izjave in da zato njena pravica do vložitve pravnega sredstva zoper ta odvzem postane neučinkovita (glej po analogiji sodbo z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 65).

- 89 Odvisno od primera, če se namerava nacionalni organ, ki je odvzel varnostno dovoljenje organizacije v smislu Sklepa 2013/488, pred pristojnim nacionalnim sodiščem sklicevati le na nekatere od razlogov, na katerih temelji odvzem tega varnostnega dovoljenja organizacije, za katere meni, da zadostujejo za utemeljitev tega odvzema, lahko sporoči le bistveno vsebino teh razlogov (glej po analogiji sodbo z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točke 119, 127 in 130). V tem primeru to sodišče v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 85 te sodbe, preizkus zakonitosti navedenega umika opravi zgolj na podlagi razlogov, katerih bistvena vsebina je bila sporočena.
- 90 Po drugi strani tehtanje pravice do učinkovitega sodnega varstva z nujnostjo zagotovitve, med drugim, varstva državne varnosti ali mednarodnih odnosov, na katerem temeljijo ugotovitve iz točk 87 in 88 te sodbe, ne velja enako za dokaze, na katerih temeljijo razlogi, ki se predložijo pristojnemu nacionalnemu sodišču. V nekaterih primerih lahko razkritje teh dokazov namreč neposredno in specifično ogrozi, med drugim, državno varnost, saj lahko ogrozi življenje, zdravje ali svobodo oseb ali razkrije posebne preiskovalne metode, ki jih uporabljajo nacionalni varnostni organi, in tako resno ogrozi ali prepreči prihodnje izpolnjevanje nalog teh organov (glej po analogiji sodbo z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 66).
- 91 V tem okviru mora pristojno nacionalno sodišče presoditi, ali in koliko lahko neobstoj razkritja zaupnih informacij ali dokazov zadevni osebi in s tem povezana nemožnost zadevne osebe, da predstavi svoja stališča v zvezi z njimi, vplivata na dokazno vrednost teh dokazov (glej po analogiji sodbo z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 129 in navedena sodna praksa).
- 92 V teh okoliščinah mora pristojno nacionalno sodišče zagotoviti, da se bistvena vsebina razlogov, na katerih temelji odvzem varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488, zadevni osebi sporoči na način, s katerim se ustrezno upošteva potreba po zaupnosti dokazov, in v skladu z nacionalnim pravom sprejeti potrebne ukrepe, če je ta obveznost obvestitve kršena (glej po analogiji sodbo z dne 4. junija 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, točka 68).
- 93 Glede na te zahteve, ki izhajajo iz člena 47 Listine, je treba v obravnavanem primeru ugotoviti, da je pooblastilo pristojnega nacionalnega sodišča za dostop do vseh tajnih podatkov, na katerih temelji odvzem varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488, ki ga omenja predložitveno sodišče, nujen, vendar nezadosten pogoj za zagotovitev učinkovitega pravnega sredstva v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.
- 94 Spoštovanje pravice do obrambe namreč ne pomeni, da ima pristojno sodišče na voljo vse upoštevne elemente za sprejetje odločitve, ampak tudi da lahko zadevna oseba – po potrebi prek svetovalca – uveljavlja svoje interese s tem, da izrazi svoje stališče o teh elementih (glej v tem smislu sodbo z dne 22. septembra 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság in drugi, C-159/21, EU:C:2022:708, točka 58).
- 95 Poleg tega možnost, ki jo ima odvetnik nekdanjega imetnika varnostnega dovoljenja organizacije, da s soglasjem zadevnih nacionalnih organov dostopa do tajnih podatkov, na katerih temelji odvzem varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488, ne more zadostovati za zagotovitev spoštovanja člena 47 Listine, če lahko ti organi tak dostop zavrnejo, ne da bi lahko pristojno nacionalno sodišče v okviru nadzora nad zakonitostjo tega odvzema v primeru morebitne neupravičenosti take zavrnitve sprejelo ustrezne ukrepe, in če mora ta odvetnik varovati zaupnost teh podatkov, kar pomeni, da njihove vsebine ne more razkriti svoji stranki.

- 96 Glede ostalega je treba ugotoviti, da na podlagi podatkov iz predloga za sprejetje predhodne odločbe ni mogoče ugotoviti, ali ima pristojno nacionalno sodišče v skladu s slovaško ureditvijo možnost, da preveri, ali razlogi, ki so jih navedli nacionalni organi, dejansko nasprotujejo temu, da se v celoti ali delno posredujejo tajni podatki, na katerih temelji odvzem varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488, in da v primeru zavrnitve posredovanja dela teh podatkov, ki ne bi bila ustrezno utemeljena, sprejme ustrezne ukrepe.
- 97 Poleg tega, čeprav je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da sta lahko tožeča stranka iz postopka v glavni stvari ali njen odvetnik dostopala do podatkov, ki niso bili označeni s stopnjo tajnosti, in nekaterih tajnih podatkov, na katerih je temeljil odvzem varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488, predložitveno sodišče ni pojasnilo, ali so tako posredovani podatki tožeči stranki iz postopka v glavni stvari omogočali, da se seznani z bistveno vsebino razlogov za ta odvzem ali vsaj z bistveno vsebino razloga ali razlogov, na katere se je nameraval sklicevati pristojni nacionalni organ.
- 98 Predložitveno sodišče mora torej presoditi, v kolikšni meri nacionalna ureditev in praksa, ki sta upoštevni v postopku v glavni stvari, zagotavljata spoštovanje zahtev, ki izhajajo iz člena 47 Listine, kot so razvidne iz točk od 79 do 92 te sodbe.
- 99 Na tretjem mestu, kar zadeva posledice morebitne ugotovitve nezdružljivosti te ureditve in te prakse s členom 47 Listine, je treba ugotoviti, da lahko države članice pristojnemu nacionalnemu organu prepustijo odločitev o tem, ali bo tajne razloge ali dokaze posredoval ali ne, če je nacionalno sodišče, ki odloča o pravnem sredstvu zoper odvzem varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488, pristojno, da v zvezi z odločitvijo, ki jo ta organ nazadnje sprejme, sprejme ustrezne ukrepe (glej v tem smislu sodbo z dne 25. aprila 2024, NW in PQ (Tajni podatki), C-420/22 in C-528/22, EU:C:2024:344, točka 113).
- 100 Taka rešitev lahko namreč, če pristojni nacionalni organ neupravičeno ovira posredovanje vseh ali nekaterih elementov, na katerih temelji odločba o takem odvzemu, zagotovi popolno spoštovanje člena 47 Listine, saj zagotavlja, da to, da ta organ krši svoje postopkovne obveznosti, ne bo pripeljalo do tega, da bi sodna odločba temeljila na dejstvih in dokumentih, s katerimi se prosilec ni mogel seznaniti in glede katerih torej ni mogel podati stališča (glej v tem smislu sodbo z dne 25. aprila 2024, NW in PQ (Tajni podatki), C-420/22 in C-528/22, EU:C:2024:344, točka 114).
- 101 Zato ni mogoče šteti, da je za zagotovitev učinkovitega sodnega varstva pri presoji zakonitosti odvzema varnostnega dovoljenja organizacije v smislu Sklepa 2013/488 nujno, da ima nacionalno sodišče, ki odloča o pravnem sredstvu zoper ta odvzem, pooblastilo, da samo posreduje nekatere tajne podatke, kadar se ugotovi, da neposredovanje teh podatkov nekdanjemu imetniku tega varnostnega dovoljenja organizacije, po potrebi prek njegovega odvetnika, ni upravičeno (glej v tem smislu sodbo z dne 25. aprila 2024, NW in PQ (Tajni podatki), C-420/22 in C-528/22, EU:C:2024:344, točka 115).
- 102 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo in tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 47 Listine razlagati tako, da
- prvič, ne nasprotuje nacionalni ureditvi in praksi, v skladu s katerima se v odločbi, s katero se odvzame varnostno dovoljenje organizacije v smislu Sklepa 2013/488, ne navedejo tajni podatki, na katerih ta odvzem temelji, zaradi nujnih razlogov, ki se na primer nanašajo na zaščito državne varnosti ali mednarodnih odnosov, pri čemer ima sodišče, ki je pristojno za presojo zakonitosti tega odvzema, dostop do teh podatkov, odvetnik nekdanjega imetnika tega

varnostnega dovoljenja organizacije pa lahko do teh podatkov dostopa le s soglasjem zadevnih nacionalnih organov in pod pogojem, da zagotovi njihovo zaupnost, če to sodišče zagotovi, da se nerazkritje podatkov omeji na to, kar je nujno, in da se nekdanjemu imetniku tega varnostnega dovoljenja organizacije sporoči vsaj bistvena vsebina razlogov za ta odvzem, na način, s katerim se ustrezno upošteva potreba po zaupnosti dokazov;

- drugič, če bi člen 47 Listine nasprotoval taki ureditvi in taki praksi, ne zahteva, da pristojno nacionalno sodišče nekdanjemu imetniku varnostnega dovoljenja organizacije, po potrebi prek njegovega odvetnika, samo posreduje nekatere tajne podatke, kadar neposredovanje teh podatkov temu nekdanjemu imetniku ali njegovemu odvetniku očitno ni upravičeno. To mora po potrebi storiti pristojni nacionalni organ. Če ta organ take obvestitve ne dovoli, to sodišče presojo zakonitosti odvzema tega varnostnega dovoljenja organizacije opravi le na podlagi razlogov in dokazov, ki so bili sporočeni.

Četrto vprašanje

- 103 Glede na odgovor na drugo in tretje vprašanje na četrto vprašanje ni treba odgovoriti.

Stroški

- 104 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Člen 51(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

je treba razlagati tako, da

- se nadzor, ki ga nacionalno sodišče opravi nad zakonitostjo odločbe, s katero je bilo odvzeto potrdilo o industrijski varnosti, ki omogoča dostop do podatkov, ki jim je država članica določila stopnjo tajnosti, ne nanaša na akt, s katerim se izvaja pravo Unije v smislu te določbe;
- se nadzor, ki ga tako sodišče opravi nad zakonitostjo odločbe, s katero je bil, kot posledica odvzema tega potrdila o industrijski varnosti, odvzet certifikat o industrijski varnosti, s katerim se v skladu s členom 11 Sklepa Sveta z dne 23. septembra 2013 o varnostnih predpisih za varovanje tajnih podatkov EU (2013/488/EU) in Prilogo V k temu sklepu dovoli dostop do tajnih podatkov Evropske unije, nanaša na akte, s katerimi se izvaja pravo Unije v smislu tega člena 51(1).

2. Člen 47 Listine o temeljnih pravicah

je treba razlagati tako, da

- prvič, ne nasprotuje nacionalni ureditvi in praksi, v skladu s katerima se v odločbi, s katero se odvzame varnostno dovoljenje organizacije v smislu Sklepa 2013/488, ne navedejo tajni podatki, na katerih ta odvzem temelji, zaradi nujnih razlogov, ki se na

primer nanašajo na zaščito državne varnosti ali mednarodnih odnosov, pri čemer ima sodišče, ki je pristojno za presojo zakonitosti tega odvzema, dostop do teh podatkov, odvetnik nekdanjega imetnika tega varnostnega dovoljenja organizacije pa lahko do teh podatkov dostopa le s soglasjem zadevnih nacionalnih organov in pod pogojem, da zagotovi njihovo zaupnost, če to sodišče zagotovi, da se nerazkritje podatkov omeji na to, kar je nujno, in da se nekdanjemu imetniku tega varnostnega dovoljenja organizacije sporoči vsaj bistvena vsebina razlogov za ta odvzem, na način, s katerim se ustrezno upošteva potreba po zaupnosti dokazov;

- drugič, če bi člen 47 Listine o temeljnih pravicah nasprotoval taki ureditvi in taki praksi, ne zahteva, da pristojno nacionalno sodišče nekdanjemu imetniku varnostnega dovoljenja organizacije, po potrebi prek njegovega odvetnika, samo posreduje nekatere tajne podatke, kadar neposredovanje teh podatkov temu nekdanjemu imetniku ali njegovemu odvetniku očitno ni upravičeno. To mora po potrebi storiti pristojni nacionalni organ. Če ta organ take obvestitve ne dovoli, to sodišče presojo zakonitosti odvzema tega varnostnega dovoljenja organizacije opravi le na podlagi razlogov in dokazov, ki so bili sporočeni.**

Podpisi