Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (veliko vijeće)

2. listopada 2024.*

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini – Zabrana pružanja usluga pravnog savjetovanja Vladi Rusije i subjektima s poslovnim nastanom u Rusiji – Temeljna zadaća odvjetnika u demokratskom društvu – Pravo odvjetnika na pružanje usluga pravnog savjetovanja – Pravo na savjetovanje s odvjetnikom – Članci 7. i 47. i članak 52. stavak 2. Povelje o temeljnim pravima – Neovisnost odvjetnika – Vladavina prava – Proporcionalnost – Pravna sigurnost”

U predmetu T-797/22,

Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, sa sjedištem u Bruxellesu (Belgija), i drugi tužitelji čija se imena navode u prilogu [1], koje zastupaju P. de Bandt, T. Ghysels, T. Bontinck i A. Guillerme, odvjetnici,

tužitelji,

koje podupiru

Bundesrechtsanwaltskammer, sa sjedištem u Berlinu (Njemačka), koji zastupaju J.-P. Buyle, D. Van Gerven i N. Azizollahoff, odvjetnici,

i

Ordre des avocats de Genève, sa sjedištem u Ženevi (Švicarska), koji zastupa F. Zimeray, odvjetnik,

intervenijenti,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju V. Piessevaux i S. Lejeune, u svojstvu agenata,

tuženik,

koje podupiru

Republika Estonija, koju zastupa M. Kriisa, u svojstvu agenta,

* Jezik postupka: francuski

[1] Popis drugih tužitelja priložen je samo verziji koja je dostavljena strankama.

Europska komisija, koju zastupaju J.-F. Brakeland, C. Giolito, M. Carpus Carcea i C. Georgieva, u svojstvu agenata,

i

visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, kojeg zastupaju F. Hoffmeister, L. Havas i M. Almeida Veiga, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

OPĆI SUD (veliko vijeće),

u sastavu: M. van der Woude, predsjednik, S. Papasavvas, R. da Silva Passos, A. Kornezov, L. Truchot, S. Gervasoni (izvjestitelj), N. Półtorak, P. Nihoul, U. Öberg, C. Mac Eochaidh, T. Pynnä, J. Martín y Pérez de Nanclares, M. Brkan, P. Zilgalvis i I. Gâlea, suci,

tajnik: V. Di Bucci,

uzimajući u obzir pisani dio postupka, osobito:

– tužbu podnesenu tajništvu Općeg suda 26. prosinca 2022.,

– intervencijske podneske koje su tajništvu Općeg suda podnijeli Komisija, visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, Republika Estonija, Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, 4. svibnja, 12. svibnja, 22. lipnja, 25. srpnja i 21. kolovoza 2023.,

– podnesak kojim se vrši prilagodba tužbe podnesen tajništvu Općeg suda 5. svibnja 2023.,

– pisano pitanje koje je Opći sud postavio strankama i njihove odgovore na to pitanje podnesene tajništvu Općeg suda 27. veljače 2024.,

nakon zajedničke rasprave održane 12. ožujka 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Tužbom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelji, Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles i druge fizičke i pravne osobe čija se imena navode u prilogu, zahtijevaju poništenje, kao prvo, članka 1. točke 12. Uredbe Vijeća (EU) 2022/1904 od 6. listopada 2022. o izmjeni Uredbe (EU) br. 833/2014 o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2022., L 259 I, str. 3.), u dijelu u kojem se njime zamjenjuje i mijenja članak 5.n stavci 2. i 4. do 12. Uredbe Vijeća (EU) br. 833/2014 od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 1.), u dijelu koji se odnosi na usluge pravnog savjetovanja, kao drugo, članka 1. točke 13. Uredbe Vijeća (EU) 2022/2474 od 16. prosinca 2022. o izmjeni Uredbe br. 833/2014 (SL 2022., L 322 I, str. 1.), u dijelu u kojem se njime zamjenjuje i mijenja članak 5.n stavci 2. i 4. do 11. Uredbe br. 833/2014 u dijelu u kojem se odnosi na usluge pravnog savjetovanja, i kao treće,

članak 1. točku 13. Uredbe Vijeća (EU) 2023/427 od 25. veljače 2023. o izmjeni Uredbe br. 833/2014 (SL 2023., L 59 I, str. 6.), u dijelu u kojem se njome umeće članak 12.b stavak 2.a u Uredbu br. 833/2014 u dijelu koji se odnosi na usluge pravnog savjetovanja.

I. Okolnosti spora

2 Tužitelji su belgijske odvjetničke komore i odvjetnici.

3 U ožujku 2014. Ruska Federacija nezakonito je pripojila Autonomnu Republiku Krim i grad Sevastopolj (Ukrajina) te od tada provodi kontinuirana djelovanja destabilizacije u istočnoj Ukrajini. Kao odgovor na ta djelovanja Europska unija uvela je mjere ograničavanja s obzirom na djelovanja Ruske Federacije koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine i mjere ograničavanja kao odgovor na nezakonito pripojenje Autonomne Republike Krima i grada Sevastopolja koje je provela Ruska Federacija.

4 Tako su 17. ožujka 2014. donesene Odluka Vijeća 2014/145/ZVSP od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja kojima se podrivaju ili ugrožavaju teritorijaln[a] cjelovitost, suverenitet i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 16.) i Uredba Vijeća (EU) br. 269/2014 od 17. ožujka 2014. o mjerama ograničavanja u odnosu na djelovanja koja podrivaju ili ugrožavaju teritorijalnu cjelovitost, suverenost i neovisnost Ukrajine (SL 2014., L 78, str. 6.).

5 Zatim je donesena Odluka Vijeća 2014/512/ZVSP od 31. srpnja 2014. o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini (SL 2014., L 229, str. 13.) kako bi se uvele ciljane mjere ograničavanja u područjima pristupa tržištima kapitala, obrane, robe s dvojnom namjenom i osjetljivih tehnologija, osobito u energetskom sektoru. Smatrajući da potonje mjere ulaze u područje primjene UFEU-a i da njihova provedba zahtijeva regulatorno djelovanje na razini Unije, Vijeće Europske unije donijelo je Uredbu br. 833/2014 koja sadržava podrobnije odredbe za provedbu zahtjeva Odluke 2014/512 i na razini Unije i na razini država članica.

6 Dana 15. veljače 2022. Gosudarstvennaja Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoi Federacii (Državna duma Savezne skupštine Ruske Federacije) glasala je za slanje rezolucije kojom se od predsjednika Ruske Federacije zahtijeva da prizna dijelove istočne Ukrajine na koje separatisti polažu pravo kao neovisne države. Predsjednik Ruske Federacije potpisao je 21. veljače 2022. dekret kojim se priznaje neovisnost i suverenitet samoproglašenih „Narodne Republike Donjeck" i „Narodne Republike Luhansk" te je ruskim oružanim snagama naredio da stupe na ta područja. Dana 24. veljače 2022. predsjednik Ruske Federacije najavio je vojnu operaciju u Ukrajini i istoga dana ruske oružane snage napale su Ukrajinu na više mjesta u zemlji.

7 Istoga dana visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku objavio je izjavu u ime Unije u kojoj je najoštrije osudio „ničim izazvanu invaziju" oružanih snaga Ruske Federacije na Ukrajinu te je naveo da će odgovor Unije uključivati sektorske i pojedinačne mjere ograničavanja. U zaključcima usvojenima na izvanrednom sastanku istog dana, Europsko vijeće najoštrije je osudilo „ničim izazvanu i neopravdanu agresiju" smatrajući da svojim nezakonitim vojnim djelovanjem, na koje ono mora odgovoriti, Ruska Federacija teško krši međunarodno pravo i načela Povelje Ujedinjenih naroda te ugrožava europsku i globalnu sigurnost i stabilnost.

8 U zaključcima od 23. i 24. lipnja 2022. Europsko vijeće izjavilo je da će se nastaviti rad na „sankcijama", među ostalim i kako bi se ojačala njihova provedba i spriječilo njihovo zaobilaženje.

9 Dana 21. rujna 2022. Ruska Federacija odlučila je dodatno pojačati agresiju prema Ukrajini potporom organizaciji nezakonitih „referenduma” u dijelovima regija Luhansk, Doneck, Herson i Zaporižja koje je Rusija okupirala, najavljujući mobilizaciju u Rusiji i novim prijetnjama korištenja oružja za masovno uništenje. Nakon tih „referenduma” predsjednik Ruske Federacije službeno je potvrdio pripajanje ukrajinskih regija Doneck, Luhansk, Zaporižja i Herson Rusiji.

10 Dana 30. rujna 2022. članovi Europskog vijeća usvojili su deklaraciju kojom se osuđuje nezakonito pripajanje ukrajinskih regija Doneck, Luhansk, Zaporižja i Herson Rusiji i navodi da Rusija ugrožava svjetsku sigurnost. Članovi Europskog vijeća izjavili su da će pojačati svoje mjere ograničavanja kao odgovor na nezakonita djelovanja Rusije i dodatno pojačati pritisak koji se izvršava na Rusiju da okonča svoj agresivni rat.

11 Vijeće je 6. listopada 2022. donijelo Odluku (ZVSP) 2022/1909 o izmjeni Odluke 2014/512 (SL 2022., L 259 I, str. 122.). Istoga dana Vijeće je na temelju članka 215. UFEU-a donijelo Uredbu 2022/1904.

12 Uvodnom izjavom 19. Uredbe 2022/1904 određuju se usluge pravnog savjetovanja zabranjene tom uredbom kako slijedi:

„[O]dlukom (ZVSP) 2022/1909 postojeća zabrana pružanja određenih usluga Ruskoj Federaciji proširuje se zabranom pružanja arhitektonskih i inženjerskih usluga te usluga savjetovanja u području IT-a i usluga pravnog savjetovanja. […] Pojam ‚usluge pravnog savjetovanja’ obuhvaća pružanje pravnih savjeta strankama u izvanparničnim stvarima, uključujući poslovne transakcije, te obuhvaća primjenu ili tumačenje prava, sudjelovanje, s klijentima ili u njihovo ime, u poslovnim transakcijama, pregovorima i drugim poslovima s trećim stranama te pripremu, izvršenje i provjeru pravnih dokumenata. Pojam ‚usluge pravnog savjetovanja’ ne uključuje zastupanje, savjetovanje, pripremu dokumenata ili provjeru dokumenata u kontekstu usluga pravnog zastupanja, odnosno u predmetima ili postupcima pred upravnim tijelima, sudovima ili drugim propisno osnovanim službenim sudovima, ili u arbitražnim postupcima ili postupcima mirenja.”

13 Člankom 1. točkom 12. Uredbe 2022/1904 uvršten je novi članak 5.n u Uredbu br. 833/2014, kojim se zamjenjuje prijašnji, i propisuje, među ostalim, zabrana pružanja usluga pravnog savjetovanja (u daljnjem tekstu: sporna zabrana) na sljedeći način:

„2. Zabranjuje se izravno ili neizravno pružanje arhitektonskih i inženjerskih usluga, usluga pravnog savjetovanja i usluga savjetovanja u području IT-a:

(a) Vladi Rusije; ili

(b) pravnim osobama, subjektima ili tijelima s poslovnim nastanom u Rusiji.

[…]

4. Stavak 2. ne primjenjuje se na pružanje usluga koje su nužne za dovršetak, do 8. siječnja 2023., ugovora koji nisu u skladu s ovim člankom, sklopljenih prije 7. listopada 2022., ili akcesornih ugovora potrebnih za izvršenje takvih ugovora.

5. Stavci 1. i 2. ne primjenjuju se na pružanje usluga koje su nužne za ostvarivanje prava na obranu u sudskom postupku i prava na djelotvoran pravni lijek.

6. Stavci 1. i 2. ne primjenjuju se na pružanje usluga koje su nužne za osiguravanje pristupa sudskim, upravnim ili arbitražnim postupcima u državi članici ili za priznavanje ili izvršenje presude ili arbitražnog pravorijeka donesenih u državi članici, pod uvjetom da je takvo pružanje usluga u skladu s ciljevima ove Uredbe i Uredbe Vijeća (EU) br. 269/2014.

7. Stavci 1. i 2. ne primjenjuju se na pružanje usluga namijenjenih za isključivu upotrebu pravnih osoba, subjekata ili tijela s poslovnim nastanom u Rusiji koji su u vlasništvu ili pod isključivom ili zajedničkom kontrolom pravne osobe, subjekta ili tijela koji su osnovani ili registrirani u skladu s pravom države članice, zemlje članice Europskoga gospodarskog prostora, Švicarske ili partnerske zemlje navedene u Prilogu VIII.

8. Stavak 2. ne primjenjuje se na pružanje usluga potrebnih u izvanrednim stanjima u području javnog zdravlja, hitnom sprečavanju ili ublažavanju događaja koji bi mogao ozbiljno i znatno utjecati na ljudsko zdravlje i sigurnost ili na okoliš, ili kao odgovor na prirodne katastrofe.

9. Stavak 2. ne primjenjuje se na pružanje usluga potrebnih za ažuriranja softvera za nevojnu uporabu i za nevojnog krajnjeg korisnika, dopuštenih člankom 2. stavkom 3. točkom (d) i člankom 2.a stavkom 3. točkom (d), u vezi s robom iz Priloga VII.

10. Odstupajući od stavaka 1. i 2., nadležna tijela mogu odobriti usluge navedene u tim stavcima, pod uvjetima koje smatraju primjerenima, nakon što utvrde da je to potrebno za:

(a) humanitarne svrhe, kao što je pružanje ili olakšavanje pružanja pomoći, uključujući medicinsku opremu i hranu, ili transfer humanitarnih djelatnika i s time povezanu pomoć, ili za evakuacije;

(b) aktivnosti civilnog društva kojima se izravno promiču demokracija, ljudska prava ili vladavina prava u Rusiji; ili

(c) rad diplomatskih i konzularnih predstavništava Unije i država članica ili partnerskih zemalja u Rusiji, uključujući delegacije, veleposlanstva i misije, ili međunarodnih organizacija u Rusiji koje uživaju imunitet u skladu s međunarodnim pravom.

11. Odstupajući od stavaka 1. i 2., nadležna tijela mogu odobriti usluge navedene u tom stavku, pod uvjetima koje smatraju primjerenima, nakon što utvrde da je to potrebno za:

(a) osiguravanje ključne opskrbe energijom unutar Unije i kupnju, uvoz ili prijevoz u Uniju titanija, aluminija, bakra, nikla, paladija i željezne rudače;

(b) osiguravanje neprekidnog rada infrastruktura, hardvera i softvera koji su ključni za ljudsko zdravlje i sigurnost ili za sigurnost okoliša;

(c) uspostavu, rad, održavanje, opskrbu gorivom i ponovnu obradu te sigurnost civilnih nuklearnih kapaciteta, i nastavak projektiranja, izgradnje i puštanja u pogon koji su potrebni za dovršetak civilnih nuklearnih postrojenja, opskrbu prekursorskim materijalom za proizvodnju medicinskih radioizotopa i slične medicinske primjene, ili ključnu tehnologiju za praćenje zračenja u okolišu, kao i za civilnu nuklearnu suradnju, posebno u području istraživanja i razvoja; ili

(d) pružanje elektroničkih komunikacijskih usluga od strane telekomunikacijskih operatera Unije potrebnih za rad, održavanje i sigurnost, uključujući kibersigurnost, elektroničkih komunikacijskih usluga, u Rusiji, u Ukrajini, u Uniji, između Rusije i Unije i između Ukrajine i Unije, te za usluge podatkovnih centara u Uniji.

12. Dotična država članica obavješćuje ostale države članice i Komisiju o svakom odobrenju izdanom na temelju stavaka 10. i 11. u roku od dva tjedna od odobrenja."

14 Dana 16. prosinca 2022. Vijeće je donijelo Odluku (ZVSP) 2022/2478 o izmjeni Odluke 2014/512 (SL 2022., L 322 I, str. 614.) i, na temelju članka 215. UFEU-a, Uredbu 2022/2474.

15 Člankom 1. točkom 13. Uredbe 2022/2474, u dijelu koji se odnosi na zabranu pružanja usluga pravnog savjetovanja, samo je formalno izmijenjen članak 5.n Uredbe br. 833/2014. Tako su člankom 5.n stavkom 10. Uredbe br. 833/2014 spojeni prijašnji stavci 10. i 11. te uredbe, a da pritom nije izmijenjen njihov normativni sadržaj.

16 Dana 25. veljače 2023. Vijeće je donijelo Odluku (ZVSP) 2023/434 o izmjeni Odluke 2014/512 (SL 2023., L 59 I, str. 593.) i, na temelju članka 215. UFEU-a, Uredbu 2023/427.

17 Uredbom 2023/427 nije izmijenjen tekst članka 5.n Uredbe br. 833/2014. Međutim, člankom 1. točkom 13. Uredbom 2023/427 uvedeno je novo odstupanje od sporne zabrane, novim stavkom 2.a umetnutim u članak 12.b Uredbe br. 833/2014 koji glasi kako slijedi:

„2.a Odstupajući od članka 5.n [Uredbe br. 833/2014], nadležna tijela mogu odobriti nastavak pružanja u njemu navedenih usluga do 31. prosinca 2023. ako je takvo pružanje usluga nužno za prodaju imovine u Rusiji ili likvidaciju poslovnih aktivnosti u Rusiji, pod uvjetom da su ispunjeni sljedeći uvjeti:

(a) takve se usluge pružaju pravnim osobama, subjektima ili tijelima nastalima prodajom te isključivo u njihovu korist; i

(b) nadležna tijela koja odlučuju o zahtjevima za odobrenja nemaju opravdane razloge vjerovati da bi se usluge mogle izravno ili neizravno pružati Vladi Rusije ili vojnom krajnjem korisniku ili bi mogle biti namijenjene za krajnju uporabu u vojne svrhe u Rusiji."

II. Zahtjevi stranaka

18 Tužitelji, koje podupiru Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, od Općeg suda zahtijevaju da:

– poništi članak 1. točku 12. Uredbe 2022/1904 u dijelu u kojem se njime zamjenjuje i mijenja članak 5.n stavak 2. i stavci 4. do 12. Uredbe br. 833/2014, u dijelu koji se odnosi na usluge pravnog savjetovanja, članak 1. točku 13. Uredbe 2022/2474 u dijelu u kojem se njime zamjenjuje i mijenja članak 5.n stavak 2. i stavci 4. do 11. Uredbe br. 833/2014, u dijelu koji se odnosi na usluge pravnog savjetovanja, i članak 1. točku 13. Uredbe 2023/427 u dijelu u kojem se njime umeće članak 12.b stavak 2.a u Uredbu br. 833/2014, u dijelu koji se odnosi na usluge pravnog savjetovanja;

– Vijeću naloži snošenje troškova.

19 Vijeće, koje podupiru Republika Estonija, Europska komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, od Općeg suda u bitnome zahtijeva da:

– odbaci tužbu kao nedopuštenu u dijelu u kojem se njome zahtijeva poništenje članka 5.n stavka 10. i članka 12.b stavka 2.a Uredbe br. 833/2014 (u daljnjem tekstu: odredbe o izuzeću);

– odbije tužbu kao neosnovanu;

– naloži tužiteljima snošenje troškova.

20 Republika Estonija, Komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku osim toga od Općeg suda zahtijevaju da odbije tužbu kao u cijelosti nedopuštenu.

III. O pravu

A. Dopuštenost

21 Vijeće smatra da je tužba dopuštena u dijelu u kojem se odnosi na članak 5.n stavak 2. i stavke 4. do 9. te članak 11. Uredbe br. 833/2014. Međutim, osporava dopuštenost tužbe u dijelu u kojem se njome zahtijeva poništenje odredaba o izuzeću. Samo Republika Estonija, Komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku smatraju da je tužba nedopuštena u cijelosti.

22 Vijeće, koje podupiru Republika Estonija, Komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, smatra, među ostalim, da je nedopušten podnesak kojim se vrši prilagodba tužbe koji su tužitelji podnijeli kako bi osporavali zakonitost članka 12.b stavka 2.a Uredbe br. 833/2014, uvedenog Uredbom 2023/427.

23 Valja podsjetiti na to da je sud Unije ovlašten procijeniti, u skladu s okolnostima svakog slučaja, opravdava li dobro sudovanje odbijanje tužbe kao neosnovane, bez prethodnog odlučivanja o njezinoj dopuštenosti (vidjeti u tom smislu presudu od 26. veljače 2002., Vijeće/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, t. 52.).

24 U okolnostima konkretnog slučaja i vodeći računa o ekonomičnosti postupka potrebno je ispitati meritum tužbe bez prethodnog odlučivanja o njezinoj dopuštenosti, s obzirom na to da je tužba, u svakom slučaju i zbog razloga navedenih u nastavku, neosnovana.

B. Meritum

25 U prilog tužbi tužitelji ističu tri tužbena razloga koji se u bitnome temelje, prvi, na povredi članaka 7. i 47. i članka 52. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), drugi, na zadiranju u neovisnost odvjetnika i vrijednosti vladavine prava te na povredi načela proporcionalnosti i, treći, na povredi načela pravne sigurnosti.

1. Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članaka 7. i 47. i članka 52. stavka 1. Povelje

26 Prvi tužbeni razlog podijeljen je na tri dijela koji se odnose na povredu Povelje i ispituju se u nastavku.

27 Prvim i drugim dijelom tužitelji, koje podupiru Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, smatraju da sporna zabrana dovodi, s jedne strane, do povrede temeljnog prava na pristup pravnom savjetovanju odvjetnika i, s druge strane, zadiranja u odvjetničku tajnu. Tako se spornom zabranom povređuju članci 7. i 47. Povelje.

28 Trećim dijelom tužitelji, koje podupiru Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, ističu da se zadiranja u prava zajamčena Poveljom koja su nastala spornom zabranom ne mogu opravdati u smislu članka 52. stavka 1. te Povelje.

29 Taj treći dio ispituje se u okviru odgovora Općeg suda na prvi i drugi dio.

a) Prvi dio, koji se temelji na povredi prava obraćanja odvjetniku radi dobivanja pravnih savjeta

30 Prvi dio prvog tužbenog razloga podijeljen je na dva prigovora. Prvi prigovor temelji se na povredi članka 47. Povelje. Drugi prigovor temelji se na povredi članka 7. Povelje. Naime, prema mišljenju tužitelja, ta dva članka osnova su temeljnog prava na pristup pravnim savjetima odvjetnika, što je zajamčeno svakoj osobi kako u parničnim tako i u izvanparničnim stvarima.

31 Tužitelji, koje podupiru Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, ističu da je pravo traženja pravnih savjeta neodvojivo od prava na pristup odvjetniku u sudskom ili upravnom postupku. Osim toga, pravo obraćanja odvjetniku, uključujući za dobivanje pravnog mišljenja i procjene svoje pravne situacije, priznato je u svim državama članicama i važna je djelatnost u vladavini prava. Tužitelji se pozivaju na sudsku praksu Suda i Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) za ostvarivanje prava na obraćanje odvjetniku za dobivanje pravnih mišljenja, čak i izvan zadaće zastupanja stranke pred sudom.

32 Tvrde da se zaštita pružena člankom 7. Povelje primjenjuje i izvan bilo kakvog kontradiktornog postupka. Isto tako, razlikovanje koje je provelo Vijeće, a prema kojem su usluge pravnog savjetovanja nužne za korištenje prava na djelotvoran pravni lijek zaštićenog člankom 47. Povelje obuhvaćene iznimkama od područja primjene sporne zabrane, umjetno je i neprikladno. Nije moguće, *a priori*, odrediti je li pravni savjet, prije nego što se dâ klijentu, povezan s budućim sporom. Smatraju da bi se pravo traženja pravnih savjeta moglo pokazati neodvojivim od prava na pristup odvjetniku.

33 Ordre des avocats de Genève dodaje da se pravni savjeti zapravo tek *a posteriori* mogu kvalificirati kao povezani sa sporom ili kao „izvanparnični”. Problematičan je općenitije pristup pravu, koji je u ovom slučaju ograničen zbog dvosmislenosti teksta sporne zabrane, koja u praksi dovodi do toga da se odvjetnici cenzuriraju.

34 Osim toga, tužitelji pojašnjavaju da okolnost da odvjetnici imaju monopol zastupanja klijenta pred sudom ne može dovesti u pitanje postojanje temeljnog prava na dobivanje pravnih savjeta od odvjetnika, uključujući u izvanparničnim stvarima. Pravo na pristup odvjetniku treba smatrati nerazdvojivom cjelinom koja obuhvaća kako odvjetnikovu zadaću obrane i zastupanja tako i njegovu zadaću savjetovanja.

35 Tužitelji usto dodaju da sporna zabrana ne stvara obvezu diskrecije nego čini potpunu zabranu. U svakom slučaju, činjenica da su odvjetnici dužni podnijeti zahtjev za odobrenje sprečava ih da sami odluče i procijene situacije koje ulaze u područje primjene odredaba o izuzeću.

36 Vijeće, koje podupiru Republika Estonija, Komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, osporavaju argumente tužiteljâ.

37 U tom pogledu Opći sud ističe da se pitanjem koje su tužitelji istaknuli prvim dijelom ovog tužbenog razloga u biti nastoji odrediti može li primjena članka 7. Povelje u vezi s njezinim člankom 47. biti osnova za temeljno pravo na pristup odvjetniku, uključujući u situacijama koje nemaju nikakvu poveznicu sa sudskim postupkom. S obzirom na to da se sporna zabrana primjenjuje na usluge pravnog savjetovanja koje, među ostalim, pružaju odvjetnici u izvanparničnim stvarima, ona čini zadiranje u temeljno pravo na pristup odvjetniku.

38 Tako odgovor na pitanje koje su postavili tužitelji zahtijeva ispitivanje sudske prakse Suda u vezi s člankom 47. Povelje, s jedne strane, i sudske prakse ESLJP-a, s druge strane.

39 U skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, čiji je cilj osigurati potrebnu usklađenost u njoj prava koja se u njoj nalaze i odgovarajućih prava zajamčenih Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanoj u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), a da se pritom ne nanese šteta autonomiji prava Unije, kada Opći sud tumači prava zajamčena člancima 7. i 47. Povelje, on stoga mora uzeti u obzir odgovarajuća prava zajamčena člankom 8. stavkom 1. i člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a, kako ih tumači ESLJP, kao prag minimalne zaštite (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

40 Za Sud, temeljno pravo predviđeno u članku 47. Povelje od ključne je važnosti kao jamstvo zaštite svih prava koja osobe izvode iz prava Unije i očuvanja zajedničkih vrijednosti država članica navedenih u članku 2. UEU-a, osobito vrijednosti vladavine prava (presuda od 20. travnja 2021., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, t. 51.). Načelo vladavine prava navedeno u članku 2. UEU-a zahtijeva slobodan pristup pravu Unije za sve fizičke ili pravne osobe Unije kao i mogućnost da se pojedinci nedvosmisleno upoznaju sa svojim pravima i obvezama (presuda od 5. ožujka 2024., Public.Resource.Org i Right to Know/Komisija i dr., C-588/21 P, EU:C:2024:201, t. 81.).

41 Pravo na pravičan postupak uključuje, u skladu s člankom 47. drugim stavkom drugom rečenicom Povelje, mogućnost svakomu da ga savjetuje, brani i zastupa odvjetnik. To pravo sastoji se od različitih elemenata. Ono, među ostalim, uključuje prava obrane, načelo jednakosti oružja, pravo na pristup sudu i pravo na pristup odvjetniku, kako u građanskim tako i u kaznenim stvarima (presuda od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 60.).

42 Valja istaknuti da je članak 47. Povelje naslovljen „Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje”. Trećim stavkom tog članka predviđa se pravna pomoć kojom se nastoji „osigurati učinkovit pristup pravosuđu”. U vezi s tim, mogućnost biti savjetovan, branjen i zastupan, predviđenu drugim stavkom tog članka, treba priznati samo ako postoji poveznica sa sudskim postupkom (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 61.).

43 Sud je u tom smislu priznao temeljnu zadaću odvjetnika u vladavini prava samo u dijelu u kojem oni podupiru dobro funkcioniranje pravosuđa i pružaju zaštitu i obranu interesa stranke. Naime, Sud je naglasio da se „svaka osoba”, odnosno svatko tko želi ostvariti i koristiti svoja prava pred sudom mora moći slobodno obratiti svojem odvjetniku, čije samo zanimanje po svojoj biti obuhvaća zadaću neovisnog davanja pravnih mišljenja svima kojima su ona potrebna (vidjeti u tom smislu presudu od 18. svibnja 1982., AM & S Europe/Komisija, 155/79, EU:C:1982:157, t. 18.). Sud je u širem smislu priznao zadaću odvjetnika, od kojeg se zahtijeva da neovisno i u najboljem interesu sudovanja stranci pruži pravnu pomoć koja joj je potrebna (presuda od 18. svibnja 1982., AM & S Europe/Komisija, 155/79, EU:C:1982:157, t. 24.). Sud je također presudio da, iako se obveza odvjetničkog zastupanja mora izvršavati u interesu dobrog sudovanja, nju prije svega čini što bolja zaštita i obrana interesa opunomoćitelja, kako bi mu omogućio da izvršava svoje pravo na djelotvoran pravni lijek (vidjeti u tom smislu presudu od 4. veljače 2020., Uniwersytet Wrocławski i Poljska/REA, C-515/17 P i C-561/17 P, EU:C:2020:73, t. 62.). Odvjetnik tako ispunjava temeljnu zadaću u demokratskom društvu, odnosno obranu osoba (presuda od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 28.).

44 Člankom 7. Povelje ne nastoji se, za razliku od njezina članka 47., zaštititi pravo na djelotvoran pravni lijek, nego zaštititi privatni život svakoga, osobito njegovo komuniciranje, neovisno o ikakvoj poveznici sa sudskim postupkom. Iz te odredbe proizlazi zaštita odvjetničke tajne, koja je načelno zajamčena kada odvjetnik obavlja svoju zadaću obrane ili zastupanja interesa stranke pred sudom ili kada bilo komu daje pravne savjete koje ta osoba traži.

45 U tom pogledu, ESLJP je tako smatrao da se zaštita profesionalne tajne, koja proizlazi iz članka 8. EKLJP-a, kojemu odgovara članak 7. Povelje, proteže na djelatnosti pravnog savjetovanja općenito, neovisno o postojanju spora (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 9. travnja 2019., Altay protiv Turske (br. 2), CE:ECHR:2019:0409JUD001123609, t. 49.).

46 Isto tako, Sud je izričito presudio da osobe koje se savjetuju s odvjetnikom moraju „legitimno moći imati povjerenja u činjenicu da njihov odvjetnik nikome neće otkriti da su se savjetovale s njim, osim ako mu one to ne dopuste”, osim u izvanrednim situacijama (presuda od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 27.).

47 Zaštita profesionalne tajne iz članka 7. Povelje zaista omogućava odvjetniku da prikladno osigura svoju zadaću savjetovanja, obrane i zastupanja svoje stranke, kako bi zajamčio njezino pravo na pošteno suđenje iz članka 47. Povelje (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 60.).

48 Ipak, zaštita zajamčena u članku 47. Povelje i zaštita zajamčena u članku 7. Povelje nemaju isti doseg. S jedne strane, zaštita profesionalne tajne iz članka 7. Povelje priznata je u slučaju nepostojanja ikakve poveznice sa sudskim postupkom (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 61. do 65.). S druge strane, Sud nije presudio da se tom zaštitom nastoji zajamčiti temeljno pravo na pristup odvjetniku i korištenje njegovim pravnim savjetima neovisno o ikakvoj poveznici sa sudskim postupkom nego da je njezina svrha samo, u pogledu poštovanja privatnog života, zaštititi povjerljivost prepiske između odvjetnika i njegove stranke.

49 Slijedom toga, iz sudske prakse ESLJP-a ili Suda ne može se zaključiti da zaštite zajamčene u člancima 7. i 47. Povelje, uzete u obzir izdvojeno ili zajedno, mogu biti osnova temeljnog prava za svaku osobu da ima pristup odvjetniku i da se koristi njegovim savjetima u slučajevima nepostojanja poveznice s postojećim ili mogućim sporom.

50 Usto, tijekom postupka pred Općim sudom nije utvrđeno da bi takvo pravo proizlazilo iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, u smislu članka 6. stavka 3. UEU-a.

51 Stoga temeljno pravo pristupa odvjetniku i korištenja njegovim savjetima iz članka 47. Povelje treba priznati ako postoji poveznica sa sudskim postupkom, neovisno o tome je li takav postupak već pokrenut ili da se može spriječiti ili predvidjeti, na temelju konkretnih elemenata u fazi u kojoj odvjetnik ocjenjuje pravnu situaciju svoje stranke.

52 U ovom slučaju spornom zabranom navedenom u članku 5.n stavku 2. Uredbe br. 833/2014 zabranjuje se izravno ili neizravno pružanje usluga pravnog savjetovanja Vladi Rusije ili pravnim osobama, subjektima ili tijelima s poslovnim nastanom u Rusiji.

53 U skladu s uvodnom izjavom 19. Uredbe 2022/1904, zabranjene usluge pravnog savjetovanja ne uključuju „zastupanje, savjetovanje, pripremu dokumenata ili provjeru dokumenata u kontekstu usluga pravnog zastupanja, odnosno u predmetima ili postupcima pred upravnim tijelima, sudovima ili drugim propisno osnovanim službenim sudovima, ili u arbitražnim postupcima ili postupcima mirenja”. Nasuprot tomu, zabranjene usluge pravnog savjetovanja obuhvaćaju „pružanje pravnih savjeta strankama u izvanparničnim stvarima, uključujući poslovne transakcije, te obuhvaća primjenu ili tumačenje prava”, „sudjelovanje, s klijentima ili u njihovo ime, u poslovnim transakcijama, pregovorima i drugim poslovima s trećim stranama” te „pripremu, izvršenje i provjeru pravnih dokumenata”.

54 Iako preambula akta Unije nema pravno obvezujuću snagu i ne može se na nju pozivati ni kako bi se odstupilo od samih odredbi predmetnog akta (presuda od 19. studenoga 1998., Nilsson i dr., C-162/97, EU:C:1998:554, t. 54.), uvodna izjava 19. Uredbe 2022/1904 omogućava pojašnjenje prvog ograničenja sporne zabrane. Iz njezina teksta proizlazi da usluge pravnog savjetovanja, pružene povodom sudskog, upravnog ili arbitražnog postupka, nisu obuhvaćene navedenom zabranom.

55 Članak 5.n stavci 5. i 6. Uredbe br. 833/2014 detaljnije ograničavaju doseg sporne zabrane, na način koji je u skladu s uvodnom izjavom 19. Uredbe 2022/1904. Navedenim stavcima 5. i 6. određuje se da se sporna zabrana ne primjenjuje na pružanje usluga koje su „nužne za ostvarivanje prava na obranu u sudskom postupku i prava na djelotvoran pravni lijek” i na pružanje usluga koje su „nužne za osiguravanje pristupa sudskim, upravnim ili arbitražnim postupcima u državi članici ili za priznavanje ili izvršenje presude ili arbitražnog pravorijeka donesenih u državi članici, pod uvjetom da je takvo pružanje usluga u skladu s ciljevima ove Uredbe i Uredbe Vijeća […] br. 269/2014.”

56 Tako iz teksta članka 5.n stavka 6. Uredbe br. 833/2014, osobito kada se poziva na usluge pravnog savjetovanja „nužne za osiguravanje pristupa sudskim, upravnim ili arbitražnim postupcima”, proizlazi da se sporna zabrana ne primjenjuje na usluge pravnog savjetovanja čim se od odvjetnika zatraži pomoć za izvršavanje zadaće obrane ili zastupanja pred sudom ili za dobivanje savjeta o tome kako pokrenuti ili izbjeći sudski postupak (vidjeti u tom smislu i po analogiji presudu od 26. lipnja 2007., Ordre des barreaux francophones et germanophone i dr., C-305/05, EU:C:2007:383, t. 34.). Stoga mu se ne protivi pružanje usluga pravnog savjetovanja kojim se u toj preliminarnoj fazi nastoji samo ocijeniti pravna situacija dotične osobe, isključivo s ciljem da se odredi treba li postupak, osobito sudski, uzimajući u obzir situaciju te osobe, isključiti ili se on naprotiv pokaže vjerojatan, čak neizbježan. Usto se bez takve preliminarne ocjene ne bi moglo ni,

kao što su to istaknuli tužitelji, znati što bi mogao biti predmet savjetovanja i odrediti može li traženi pravni savjet imati poveznicu sa sudskim postupkom i slijedom toga, ulazi li u temeljno pravo pristupa odvjetniku, kao što se na to podsjetilo u točki 51. ove presude.

57 Nasuprot tomu, sporna zabrana primjenjuje se osobito kada u izvanparničnim stvarima odvjetnik pomaže stranci ili djeluje u njezino ime i za njezin račun u pripremi ili u planiranju ili obavljanju određenih, prije svega financijskih ili poslovnih transakcija. Općenito, te djelatnosti, zbog same njihove prirode, nalaze se u kontekstu koji nema poveznicu sa sudskim postupkom te se zbog toga nalazi izvan područja primjene prava na djelotvoran pravni lijek i prava na pravičan postupak zajamčen člankom 47. Povelje. U tom pogledu, kada odvjetnik pruža pravne usluge u tako ranoj fazi i ne djeluje kao branitelj svoje stranke u sporu, sama okolnost prema kojoj odvjetnikovi savjeti ili predmet njegova savjetovanja mogu dovesti do spora u kasnijoj fazi ne znači da je do sudjelovanja odvjetnika došlo u okviru ili za potrebe prava obrane njegove stranke (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 63. i 64.).

58 Osim toga, valja podsjetiti na to da se akt Unije mora tumačiti u najvećoj mogućoj mjeri tako da se ne dovede u pitanje njegova valjanost i u skladu s cjelokupnim primarnim pravom i osobito odredbama Povelje. Naime, kada tekst sekundarnog prava Unije može imati više od jednog tumačenja, prednost valja dati tumačenju koje odredbu čini sukladnom s primarnim pravom, a ne tumačenju koje bi je učinilo neusklađenom s njime (vidjeti presude od 26. lipnja 2007., Ordre des barreaux francophones et germanophone i dr., C-305/05, EU:C:2007:383, t. 28. i navedenu sudsku praksu i od 21. lipnja 2022., Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, t. 86. i navedenu sudsku praksu).

59 Stoga valja ispitati može li se sporna zabrana tumačiti na način kojim se poštuje pravo svakoga da ga savjetuje, brani i zastupa odvjetnik, zajamčeno u članku 47. Povelje.

60 Prema pojašnjenjima koje je Vijeće dalo u svojim pismenima i na raspravi, jedini cilj kriterija nužnosti navedenog u članku 5.n stavcima 5. i 6. Uredbe br. 833/2014, jest izbjeći zlouporabu iznimaka propisanih tim stavcima te se ne može zaključiti da potpora navedene zabrane negativno utječe na pravo pristupa odvjetniku za potrebe sudskog postupka.

61 Kao što je to opravdano istaknulo Vijeće, zbog teksta članka 5.n stavka 5. Uredbe br. 833/2014 može se smatrati da usluge pravnog savjetovanja u vezi s predsudskim postupkom, odnosno upravnim postupkom, ili u početnoj etapi sudskog postupka kroz koju bi stranke nužno morale proći na temelju mjerodavnog nacionalnog prava, ne ulaze u spornu zabranu.

62 Jednako tako, tekst članka 5.n stavka 6. Uredbe br. 833/2014 nije prepreka provedbi preliminarne pravne ocjene koja dovodi do nužnosti ili nepostojanja nužnosti pokretanja sudskog, upravnog ili arbitražnog postupka, niti pružanju usluga savjetovanja koje omogućuju izbjegavanje takvog postupka, osobito mirnim rješenjem spora. Vijeće opravdano naglašava da je to tumačenje logično u skladu s presudom od 26. lipnja 2007., Ordre des barreaux francophones et germanophone i dr. (C-305/05, EU:C:2007:383).

63 Tako članak 5.n stavci 5. i 6. Uredbe br. 833/2014 omogućavaju odvjetniku da provede prethodnu ocjenu pravne situacije pravnih osoba, subjekata ili tijela s poslovnim nastanom u Rusiji koji se s njim savjetuju kako bi odredio jesu li savjeti koji se od njega traže nužni za jamčenje pristupa, među ostalim, sudskom postupku, kako bi se spriječio ili predvidio takav postupak ili da bi se osiguralo njegovo dobro provođenje ako je on već pokrenut.

64 S jedne strane, iz prethodno navedenog proizlazi da se spornom zabranom poštuje pravo svakoga da ga savjetuje, brani i zastupa odvjetnik, kako je zaštićeno člankom 47. Povelje. S druge strane, s obzirom na to da se člankom 7. Povelje ne jamči pravo pristupa odvjetniku, bilo to u okviru sudskog postupka ili u izvanparničnim stvarima, sporna zabrana ne može biti zadiranje u pravo koje proizlazi iz tog članka.

65 Slijedom toga, treba odbiti prvi dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na povredi članaka 7. i 47. Povelje, uzetih u obzir zasebno ili zajedno.

66 S obzirom na to da nije utvrđeno nikakvo zadiranje zbog sporne zabrane u pravo savjetovanja, obrane ili zastupanja odvjetnika radi dobivanja pravnih savjeta, zajamčeno člankom 47. Povelje, valja odbiti treći dio prvog tužbenog razloga, u dijelu u kojem se temelji na tome da je navedena zabrana takvo zadiranje koje ne može biti opravdano u smislu članka 52. stavka 1. te Povelje.

b) Drugi dio, koji se temelji na zadiranju u odvjetničku tajnu

67 Tužitelji, koje podupiru Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, smatraju da postupci odobrenja predviđeni odredbama o izuzeću dovode do zadiranja u odvjetničku tajnu utvrđenu člankom 7. Povelje, člankom 8. EKLJP-a i sudskom praksom.

68 Naime, odvjetnik koji želi zatražiti odobrenje trebao bi otkriti nadležnom tijelu detalje o svojoj potencijalnoj stranci i prirodu zatraženog savjeta. Bilo bi otkriveno i samo postojanje savjetovanja. Tvrde da je riječ o izravnom zadiranju u pravo na poštovanje komuniciranja između odvjetnika i njihovih stranaka. Osim toga, tužitelji pojašnjavaju da samo odvjetnici, kao pružatelji usluga pravnog savjetovanja obuhvaćenih spornom zabranom, mogu podnijeti zahtjev za izuzeće.

69 Vijeće, koje podupiru Republika Estonija, Komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, osporavaju argumente tužitelja.

70 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se člankom 7. Povelje svim osobama priznaje pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i komuniciranja. U skladu s člankom 52. stavkom 3. Povelje, Opći sud mora uzeti u obzir, prilikom ispitivanja tog prava, tumačenje članka 8. stavka 1. EKLJP-a koje je proveo ESLJP.

71 Poput te odredbe EKLJP-a, članak 7. Povelje nužno jamči tajnost tog pravnog savjetovanja, i to kako s obzirom na njegov sadržaj tako i s obzirom na njegovo postojanje. Stoga, izuzev u izvanrednim situacijama, svatko mora legitimno moći imati povjerenja u činjenicu da njegov odvjetnik nikomu neće otkriti da se savjetovao s njim, osim ako mu on to ne dopusti (presuda od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 27.).

72 Ipak, ni članak 7. Povelje ni članak 8. EKLJP-a ne zabranjuju da se odvjetnicima naloži određeni broj obveza koje se mogu odnositi na odnose s njihovim strankama, osobito ako postoje opravdane indicije da odvjetnici sudjeluju u kaznenom djelu ili u okviru borbe protiv određenih praksi. Međutim, takve mjere moraju biti usko određene i jamčiti dostatna postupovna jamstva protiv arbitrarnosti (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 16. studenoga 2021., Särgava protiv Estonije, CE:ECHR:2021:1116JUD000069819, t. 89. i navedenu sudsku praksu).

73 Sud je već presudio da obveza prijave, kojom se odvjetniku nalaže da otkrije trećoj osobi posredniku koja nije njegova stranka, njezin identitet, svoju ocjenu u pogledu predmetne obveze prijave te i samu činjenicu da se osoba s njim savjetovala, podrazumijeva zadiranje u pravo na

poštovanje komunikacije između odvjetnika i njihovih stranaka, zajamčeno u članku 7. Povelje (presuda od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 29. i 30.). Usto ta obveza obavješćivanja dovodi do još jednog zadiranja u pravo zajamčeno u članku 7. Povelje, time što se njome obvezuje treće osobe posrednike da obavijeste upravu o identitetu i postojanju savjetovanja s dotičnim odvjetnikom (presuda od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 31.). Iz toga slijedi da otkrivanje od strane odvjetnika, među ostalim, svojega identiteta ili savjetovanja za koje je zadužen, čim je ono obvezujuće i do njega dolazi bez suglasnosti njegove stranke, čini zadiranje u pravo zajamčeno u članku 7. Povelje.

74 Člankom 5.n stavkom 10. Uredbe br. 833/2014 određuje se da nadležna tijela „mogu” odobriti usluge pravnog savjetovanja, „pod uvjetima koje smatraju primjerenima, nakon što utvrde da je to potrebno” za iscrpno navedene svrhe u tom stavku.

75 Člankom 12.b stavkom 2.a Uredbe br. 833/2014 predviđa se pak da nadležna tijela „mogu” odobriti pružanje usluga na koje se primjenjuje sporna zabrana kada su one nužne za prodaju imovine u Rusiji ili likvidaciju poslovnih aktivnosti u Rusiji, pod uvjetom da su ispunjena dva kumulativna uvjeta. Ti uvjeti su u bitnome ograničavanje pružanja predmetnih usluga samo subjektima nastalima prodajom i da ne postoje „opravdani razlozi vjerovati da bi se usluge mogle izravno ili neizravno pružati Vladi Rusije ili vojnom krajnjem korisniku ili da bi mogle biti namijenjene za krajnju upotrebu u vojne svrhe u Rusiji”.

76 Odredbe o izuzeću tako omogućavaju nadležnim tijelima da ukinu spornu zabranu u nekim detaljno određenim situacijama.

77 Te odredbe o izuzeću nadležnim tijelima ostavljaju marginu prosudbe kada je riječ o pravilima kako zahtjev za izuzeće treba biti sastavljen, podnesen i obrađen. Tako primjerice odredbe o izuzeću ne određuju identitet podnositelja zahtjeva podnesenog nadležnim nacionalnim tijelima. Stoga države članice mogu slobodno propisati da navedeni zahtjev može podnijeti odvjetnik, treća osoba, sâma Vlada Rusije ili subjekt s poslovnim nastanom u Rusiji na koje se to odnosi, koji u potonjem slučaju zadržavaju mogućnost da koriste čak i neformalnu pomoć odvjetnika, u skladu s člankom 5.n stavkom 6. br. 833/2014.

78 Također, sporne odredbe ne upućuju, ni izričito ni prešutno, na to da bi odvjetnik bio dužan bez suglasnosti svoje stranke podijeliti s nadležnim tijelima informacije koje ulaze u profesionalnu tajnu zajamčenu člankom 7. Povelje.

79 Jednako tako, kada je riječ o informacijama potrebnima za obradu zahtjeva za izuzeće, u odredbama o izuzeću ne navode se elementi kojima nadležno tijelo mora raspolagati kako bi provelo svoje ispitivanje. Točno je da opći uvjeti u kojima se mogu dati izuzeća mogu zahtijevati od tog tijela, u okviru primjene članka 5.n stavka 10. Uredbe br. 833/2014, pažljivo ispitivanje situacije u kojoj se osoba nalazi jer, kako bi dalo to odobrenje, nadležno tijelo mora „utvrditi” da je ono nužno za neki od ciljeva navedenih u odredbama o izuzeću. Isto vrijedi i kada je riječ o članku 12.b stavku 2.a navedene uredbe jer se njime predviđa da se nadležno tijelo mora uvjeriti da je pružanje usluga nužno za određene djelatnosti i ispunjava uvjete koji su propisani u tu svrhu.

80 Međutim, treba podsjetiti na to da su, u skladu s člankom 51. stavkom 1. Povelje, države članice dužne poštovati prava sadržana u Povelji kada provode pravo Unije. Stoga je na njima, kada određuju pravila provedbe postupaka izuzeća, da osiguraju poštovanje članka 7. Povelje, u skladu s uvjetima iz njezina članka 52. stavka 1. (vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2020., Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, t. 62. i 63.).

81 Slijedom toga, odredbe o izuzeću ne podrazumijevaju same po sebi zadiranje u pravo zajamčeno člankom 7. Povelje.

82 Tužitelji usto tvrde da članak 5.n stavak 4. Uredbe br. 883/2014, time što se njime odvjetnike obvezuje da raskinu sve ugovore koje imaju s pravnim osobama, subjektima ili tijelima s poslovnim nastanom u Rusiji, čak i sklopljene prije 7. listopada 2022., u potpunosti lišava sadržaja dužnost lojalnosti odvjetnika, koja je zaštićena člankom 7. Povelje.

83 Međutim, valja utvrditi da bez daljnjeg potkrijepljivanja svojih tvrdnji tužitelji nisu dokazali čime bi članak 5.n stavak 4. Uredbe br. 883/2014 doveo do zadiranja u dužnost lojalnosti odvjetnika i pravo zajamčeno člankom 7. Povelje.

84 Zaključno valja odbiti drugi dio prvog tužbenog razloga.

85 U svakom slučaju, pod uvjetom da zadiranje u odvjetničku tajnu zajamčenu u članku 7. Povelje proizlazi iz odredaba o izuzeću, valja podsjetiti na to da članak 52. stavak 1. Povelje priznaje ograničenja prava koja su njome utvrđena samo ako su ta ograničenja predviđena zakonom. Ta ograničenja moraju također poštovati bitan sadržaj temeljnog prava o kojem je riječ te su uz poštovanje načela proporcionalnosti nužna i zaista odgovaraju ciljevima općeg interesa koje priznaje Unija (vidjeti u tom smislu presude od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 148., od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 34. i od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 77. i 144.).

86 Kao prvo, što se tiče zahtjeva u skladu s kojim svako ograničenje ostvarivanja temeljnih prava mora biti previđeno zakonom, on podrazumijeva da sam akt koji omogućuje zadiranje u ta prava mora definirati doseg ograničenja ostvarivanja prava o kojem je riječ, pri čemu, s jedne strane, taj zahtjev ne isključuje da ograničenje o kojem je riječ bude oblikovano dovoljno široko kako bi se moglo prilagoditi različitim slučajevima i promjenama situacija i, s druge strane, da Sud može, po potrebi, tumačenjem pojasniti konkretan doseg ograničenja s obzirom na sam tekst predmetnog propisa Unije, kao i s obzirom na njegovu opću strukturu i ciljeve koji se njime nastoje postići, kako se tumače s obzirom na temeljna prava zajamčena Poveljom (vidjeti presudu od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 35. i navedenu sudsku praksu).

87 U tom pogledu članak 5.n stavci 4. do 9. Uredbe br. 833/2014 (u daljnjem tekstu: odredbe o iznimkama) i odredbe o izuzeću određuju opseg zabrane odvjetnicima za pružanje usluga pravnog savjetovanja Vladi Rusije i subjektima s poslovnim nastanom u Rusiji, kako je to navedeno u članku 5.n stavku 2. Uredbe br. 833/2014. Protivno onomu što tvrdi Ordre des avocats de Genève, iz točaka 52. do 63. ove presude proizlazi da su usluge pravnog savjetovanja na koje se primjenjuje sporna zabrana izričito određene.

88 U tim okolnostima valja smatrati da je sporna zabrana predviđena zakonom u smislu članka 52. stavka 1. Povelje.

89 Kao drugo, kada je riječ o poštovanju bitnog sadržaja prava na poštovanje komuniciranja između odvjetnika i njihovih stranaka, zajamčeno člankom 7. Povelje, valja istaknuti da odredbe o izuzeću ne predviđaju ni obvezu ni odobrenje za odvjetnika da s nadležnim tijelom bez suglasnosti svoje stranke podijeli informacije o sadržaju njihove prepiske ili detaljnog sadržaja traženog

savjetovanja. Nadalje, na odredbe o izuzeću može se pozivati samo u situacijama u kojima ne postoji nikakva poveznica sa sudskim, upravnim ili arbitražnim postupkom, tako da nikako ne mogu dovesti do otkrivanja informacija povezanih s takvim postupcima, postojećim ili mogućim.

90 U tim okolnostima ne može se smatrati da odredbe o izuzeću povređuju bitan sadržaj prava na poštovanje komuniciranja između odvjetnika i njihovih stranaka koje je utvrđeno člankom 7. Povelje.

91 Kao treće, kada je riječ o prikladnosti odredaba o izuzeću, valja ispitati jesu li ograničenja profesionalne tajne do koje one mogu dovesti opravdana ciljevima u općem interesu koje Unija želi postići i ispunjavaju li ona zaista navedene ciljeve u općem interesu.

92 Ispitivanje proporcionalnosti odredaba o izuzeću neodvojivo je povezano s ispitivanjem proporcionalnosti same sporne zabrane. Naime, odredbe o izuzeću samo ograničavaju spornu zabranu.

93 U tom pogledu Opći je sud presudio da važnost ciljeva zadanih Uredbama 2022/1904, 2022/2474 i 2023/427, odnosno zaštita teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine te promicanje mirnog rješenja krize u toj zemlji, koji su dio šireg cilja očuvanja mira i međunarodne sigurnosti, sukladno ciljevima vanjskog djelovanja Unije iz članka 21. UEU-a, može opravdati negativne posljedice, čak i znatne, za određene gospodarske subjekte koji uopće nisu odgovorni za situaciju koja je dovela do usvajanja sankcija (presuda od 13. rujna 2018., Gazprom Neft/Vijeće, T-735/14 i T-799/14, EU:T:2018:548, t. 171., u tom smislu vidjeti i presudu od 27. srpnja 2022., RT France/Vijeće, T-125/22, EU:T:2022:483, t. 202.).

94 Iz uvodne izjave 2. Odluke 2022/1909 proizlazi da je „Unija i dalje nepokolebljiva u svojoj potpori suverenitetu i teritorijalnoj cjelovitosti Ukrajine”. Uvodne izjave 3. do 8. te odluke navode težinu situacije u Ukrajini i zaključuju da „su članovi Europskog vijeća izjavili da će pojačati svoje mjere ograničavanja Unije kao odgovor na nezakonita djelovanja Rusije i dodatno pojačati pritisak koji se izvršava na Rusiju da okonča svoj agresivni rat”. U uvodnoj izjavi 9. Odluke 2022/1909 također se pojašnjava da, „[s] obzirom na težinu situacije [u Ukrajini], valja uvesti dodatne mjere ograničavanja”, među kojima se nalazi sporna zabrana, u skladu s uvodnim izjavama 12. i 13. te odluke.

95 Osim toga, iz uvodne izjave 3. Uredbe 2022/1904 proizlazi da je donošenje tih novih mjera ograničavanja „odgovor na daljnju agresiju Ruske Federacije na Ukrajinu”. U uvodnoj izjavi 19. te uredbe, koja preuzima uvodnu izjavu 13. Odluke 2022/1909, potom se navode vrste usluga pravnog savjetovanja koje su zabranjene.

96 Vijeće tvrdi da iz relevantnih uvodnih izjava Odluke 2022/1909 i Uredbe 2022/1904 proizlazi da je cilj sporne zabrane da dodatno pojača pritisak koji se izvršava na Rusku Federaciju kako bi okončala svoj agresivni rat protiv Ukrajine. Kako bi se to učinilo, spornom zabranom nastoji se otežati Vladi Rusije i subjektima s poslovnim nastanom u Rusiji da pribave robu i usluge ili kapital u Uniji, lišavajući ih tehničko-pravne pomoći koja je potrebna za takve transakcije.

97 Naime, iz prethodno navedenih uvodnih izjava proizlazi da su, zbog pogoršanja situacije u Ukrajini, članovi Europskog vijeća i potom, Vijeća, htjeli povećati pritisak koji se izvršava na Rusku Federaciju dodatnim mjerama ograničavanja čiji je cilj doprinijeti okončanju agresivnog rata koji Ruska Federacija vodi protiv Ukrajine. S obzirom na to da su usluge pravnog savjetovanja koje pružaju pravnici Unije bitan element za provedbu gospodarskih aktivnosti koje

Vlada Rusije obavlja u Uniji i svi subjekti s poslovnim nastanom u Rusiji, zabrana koja se odnosi na te usluge može ograničiti obavljanje takvih djelatnosti. To ograničenje stoga može omogućiti ograničavanje ekonomskih i financijskih resursa ruskog režima i potom povećati trošak djelovanja Ruske Federacije kojima se nastoji ugroziti teritorijalni integritet, suverenitet i neovisnost Ukrajine.

98 U tom pogledu valja naglasiti da sporna zabrana sadržava odredbe o iznimkama i odredbe o izuzeću koje omogućavaju smanjivanje njihova dosega u dijelu koji se odnosi na njihovo područje primjene, kako materijalno tako i osobno.

99 Naime, prije svega, odredbe o iznimkama ograničavaju doseg opće zabrane pružanja usluga pravnog savjetovanja, isključujući iz njihova materijalnog područja primjene, među ostalim, usluge pravnog savjetovanja koje se pružaju u vezi sa sudskim, upravnim ili arbitražnim postupkom. Tako se ta zabrana primjenjuje samo na pravno savjetovanje u izvanparničnim stvarima.

100 Potom se, s jedne strane, člankom 5.n stavkom 10. Uredbe br. 833/2014 predviđa mogućnost odstupanja od sporne zabrane za određene usluge pravnog savjetovanja koje se s obzirom na područja koja su tamo navedena mogu, među ostalim, pokazati nužnima ili korisnima za Uniju i usklađene su s ciljevima vanjskog djelovanja Unije time što su u njemu navedeni sektori na koje se ne odnose sektorske mjere ograničavanja.

101 S druge strane, člankom 12.b stavkom 2.a Uredbe br. 833/2014 predviđa se i mogućnost da se od sporne zabrane odstupi za određene usluge pravnog savjetovanja kada su one nužne za prodaju imovine u Rusiji ili likvidaciju poslovnih aktivnosti u Rusiji, ako su ispunjena dva uvjeta. Usto valja istaknuti da, iako je to izuzeće vremenski ograničeno (prvotno do 31. prosinca 2023.), ono je produženo do 31. ožujka 2024. Uredbom Vijeća (EU) 2023/1214 od 23. lipnja 2023. o izmjeni Uredbe br. 833/2014 (SL 2023., L 159 I, str. 1.), a zatim do 31. srpnja 2024. Uredbom Vijeća (EU) 2023/2878 od 18. prosinca 2023. o izmjeni Uredbe br. 833/2014 (SL L, 2023/2878).

102 Naposljetku, ograničeno je i osobno područje primjene sporne zabrane. Naime, ona se odnosi samo na pravne savjete pružene Vladi Rusije i pravnim osobama, subjektima i tijelima s poslovnim nastanom u Rusiji. Tako navedenom zabranom osobito nisu obuhvaćeni pravni savjeti pruženi fizičkim osobama.

103 Stoga je sporna zabrana prikladna i dosljedna za postizanje cilja da se dodatno pojača pritisak koji se izvršava na Rusku Federaciju kako bi okončala svoj agresivni rat protiv Ukrajine. Odredbe o izuzeću, time što omogućavaju ukidanje sporne zabrane u precizno određenim situacijama, postižu taj cilj u općem interesu.

104 Kao četvrto, valja ispitati je li zadiranje u temeljno pravo poštovanja komunikacija između odvjetnika i njihovih stranaka do kojeg mogu dovesti odredbe o izuzeću ograničeno na ono što je nužno da bi se postigli zadani ciljevi uredbi 2022/1904, 2022/2474 i 2023/427.

105 U tom pogledu valja naglasiti da se odredbama o izuzeću nastoji ukinuti sporna zabrana zbog političkih, humanitarnih, strateških i ekonomskih razloga, osobito u situacijama koje se mogu pokazati povoljnim za Uniju, kao što je prikazano u točki 100. ove presude. Time te odredbe o izuzeću ograničavaju doseg sporne zabrane, kao što to proizlazi iz točki 100. i 101. ove presude, i stoga omogućavaju da se osigura njezina proporcionalnost. Usto je točno da te odredbe, time što ublažavaju strogost sporne zabrane, mogu utjecati na postizanje sveukupnog zadanog legitimnog

cilja navedene zabrane, ograničavanja ekonomskih i financijskih resursa ruskog režima, kako bi taj režim okončao svoj agresorski rat protiv Ukrajine. Zbog toga je opravdano da nadležna tijela mogu ukinuti spornu zabranu samo nakon što je utvrđeno da je to nužno i ako su ispunjeni uvjeti navedeni u odredbama o izuzeću.

106 Tako se može zaključiti da odredbe o izuzeću ne nadilaze ono što je nužno kako bi učinkovito postigle ciljeve sporne zabrane jamčeći njezinu proporcionalnost.

107 Tako je treći dio prvog tužbenog razloga, koji se temelji na tome da je sporna zabrana zadiranje u članak 7. Povelje, u svakom slučaju neosnovan. Prema tome, prvi tužbeni razlog treba odbiti u cijelosti.

2. Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na zadiranju u neovisnost odvjetnika i u vrijednosti vladavine prava te na povredi načela proporcionalnosti

108 Drugi tužbeni razlog podijeljen je na dva dijela.

a) Prvi dio, koji se temelji na zadiranju u neovisnost odvjetnika i u vrijednosti vladavine prava

109 Prvi dio drugog žalbenog razloga sastoji se od dvaju prigovora. Tim dvama prigovorima tužitelji od Općeg suda traže da ispita zakonitost sporne zabrane s obzirom na članak 2. UEU-a.

110 Vijeće, koje podržavaju Republika Estonija, Komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, smatra da je argumentacija tužitelja koja se temelji na vrijednostima Unije utvrđenima u članku 2. UEU-a nedopuštena jer nije dostatno potkrijepljena.

111 Stoga prije svega treba ispitati prigovor apsolutne zapreke vođenju postupka koji je podnijelo Vijeće, zatim analizirati prigovor koji se temelji na zadiranju u neovisnost odvjetnika i, naposljetku, analizirati prigovor koji se temelji na zadiranju u vrijednosti vladavine prava.

1) Prigovor apsolutne zapreke vođenju postupka, koji se temelji na članku 76. Poslovnika

112 Na temelju članka 76. točke (d) Poslovnika Općeg suda, tužba sadržava, među ostalim, sažet prikaz istaknutih tužbenih razloga. Usto, na temelju ustaljene sudske prakse, taj sažet prikaz mora biti dovoljno jasan i precizan da bi omogućio tuženiku da pripremi svoju obranu, a Općem sudu da prema potrebi odluči o tužbi bez dodatnih informacija. Naime, da bi tužba bila dopuštena, potrebno je da bitni činjenični i pravni elementi na kojima se temelji proizlaze, makar i sažeto, ali na smislen i razumljiv način, iz samog njezina teksta, sve kako bi se osigurala pravna sigurnost i dobro sudovanje. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, svaki tužbeni razlog tužbe kojom se pokreće postupak koji nije dovoljno jasan treba smatrati nedopuštenim. Identični su zahtjevi i kada se na neki prigovor poziva u potporu tužbenom zahtjevu (vidjeti presudu od 12. veljače 2020., Kampete/Vijeće, T-164/18, neobjavljena, EU:T:2020:54, t. 112. i navedenu sudsku praksu).

113 U ovom slučaju tužitelji tvrde, oslanjajući se na sudsku praksu ESLJP-a i Suda, da je očuvanje temeljne zadaće odvjetnika, obrana osoba, nužna za promicanje temeljnih vrijednosti navedenih u članku 2. UEU-a unutar Unije, poput demokracije, vladavine prava ili pak ljudskih prava te jamstava temeljnih prava utvrđenih u člancima 7. i 47. Povelje.

114 Zadiranje u neovisnost odvjetnika osobito bi dovelo do toga da zabrana, svojim odredbama o izuzeću, ograničava mogućnost za odvjetnike da prihvate a zatim izvrše svoj mandat. Zbog toga sporna zabrana negativno utječe na temeljnu zadaću odvjetnika i, slijedom toga, temeljne vrijednosti navedene u članku 2. UEU-a.

115 Tužitelji tvrde da sporna zabrana, time što načelno ograničava pružanje usluga pravnog savjetovanja odvjetnika, može proturječiti temeljnim vrijednostima navedenima u članku 2. UEU-a.

116 Iz toga slijedi da su tužitelji, iako samo sažeto, u tužbi podnijeli na suvisao i razumljiv način bitne činjenične i pravne elemente na kojima se zasnivaju.

117 Stoga valja odbiti prigovor apsolutne prepreke vođenju postupka na temelju članka 76. točke (d) Poslovnika.

2) Prvi prigovor, koji se temelji na zadiranju u neovisnost odvjetnika

118 Tužitelji, koje podupiru Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, tvrde da obveza traženja odobrenja za pružanje usluga pravnog savjetovanja čine zadiranje u neovisnost odvjetnika, potrebnu za jamčenje poštovanja vrijednosti Unije, utvrđenih u članku 2. UEU-a, poput demokracije, vladavine prava ili ljudskih prava. Neovisnost odvjetnika nužna je za jamčenje vladavine prava.

119 Tvrde da sporne odredbe negativno utječu na neovisnost odvjetnika, kako s obzirom na javno tijelo tako i s obzirom na njihove stranke te ih sprečava da ispune svoju dužnost lojalnosti prema njima. Iznimke predviđene tim odredbama su ograničene i obuhvaćaju samo dio usluga pravnog savjetovanja. Tužitelji podsjećaju na to da se Kodeksu etike europskih odvjetnika koji je sastavilo Vijeće europskih komora protivi to da treća osoba, *a fortiori* javno tijelo, utječe na postupak prihvata i izvršavanja mandata odvjetnika.

120 Tužitelji naglašavaju i da su tijela dužna ne usvajati mjere koje bi dovele u opasnost neovisnost odvjetnika. Činjenica, za nacionalna ili europska tijela, da se ograničavaju područja u kojima odvjetnici mogu djelovati i osobe koje mogu savjetovati jest zadiranje u neovisnost odvjetnika, a ne samo u njihovu slobodu pružanja određenih usluga.

121 Ordre des avocats de Genève dodaje da je neovisnost odvjetnika prema javnom tijelu, trećima i njihovim strankama zaštićena člankom 47. Povelje i člankom 2. UEU-a. Sporna zabrana neopravdano joj šteti jer odvjetnik mora moći slobodno odlučiti hoće li voditi spis ili ne, tako da se ne ograniči mogućnost svake osobe da ostvari svoja prava.

122 Vijeće, koje podupiru Republika Estonija, Komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, odbijaju postojanje zadiranja u neovisnost odvjetnika.

123 U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da iz članka 2. UEU-a proizlazi da se Unija temelji na vrijednostima poput vladavine prava koje su zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladava, među ostalim, pravda (presuda od 20. travnja 2021., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, t. 62.). Svatko čija su prava i slobode zajamčeni pravom Unije povrijeđeni ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom, učinkovit sudski nadzor poštovanja odredaba prava Unije svojstveno postojanju vladavine prava (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 73. i navedenu sudsku praksu).

124 Iz sudske prakse Suda proizlazi da je odvjetnik pomoćnik suda koji neovisno pruža pravnu pomoć koju njegove stranke trebaju. Naime, Sud je priznao zadaću odvjetnika, od kojeg se zahtijeva da neovisno i u najboljem interesu sudovanja stranci pruži pravnu pomoć koja joj je potrebna (presuda od 18. svibnja 1982., AM & S Europe/Komisija, 155/79, EU:C:1982:157, t. 24.). Sud naglašava i da temeljna zadaća odvjetnika podrazumijeva, s jedne strane, zahtjev, čija je važnost priznata u svim državama članicama, prema kojem se svaka osoba mora moći slobodno obratiti svojem odvjetniku, čije samo zanimanje po svojoj biti obuhvaća zadaću neovisnog davanja pravnih mišljenja svima kojima su ona potrebna i, s druge strane, s prvim povezan zahtjev lojalnosti odvjetnika svojoj stranci (vidjeti u tom smislu presudu od 8. prosinca 2022., Orde van Vlaamse Balies i dr., C-694/20, EU:C:2022:963, t. 28.).

125 Osim toga, Sud smatra da je neovisnost odvjetnika osobito važna za zaštitu prava njegove stranke na djelotvoran pravni lijek time što je dopuštenost tužbe koju su podnijele fizičke osobe uvjetovana poštovanjem zahtjeva prema kojem tužitelja mora zastupati neovisna treća osoba. Naime, cilj zadaće zastupanja od strane odvjetnika, obuhvaćene člankom 19. Statuta Suda Europske unije, jest prije svega osigurati zaštitu i obranu interesa stranke, uz poštovanje zakona i primjenjivih profesionalnih i etičkih pravila. Zahtjev neovisnosti ne definira se samo negativno, odnosno nepostojanjem radnog odnosa, nego i pozitivno, odnosno upućivanjem na etički kodeks. U potonjem pogledu, neovisnost se ne smije shvatiti kao nepostojanje bilo kakve veze između odvjetnika i njegove stranke, nego samo one kojom se očito ugrožava njegova sposobnost da osigura svoju zadaću pružanja obrane na način da što bolje služi interesima svoje stranke, uz poštovanje zakona te pravila struke i etičkih pravila (vidjeti u tom smislu presudu od 24. ožujka 2022., PJ i PC/EUIPO, C-529/18 P, i C-531/18 P, EU:C:2022:218, t. 65., 66. i 69.). Pravo osobe da od odvjetnika neovisno dobije pravne savjete stoga je inherentno djelotvornom pravnom lijeku.

126 Naposljetku, u predmetu u kojem je donesena presuda od 19. veljače 2002., Wouters i dr. (C-309/99, EU:C:2002:98), Sud, utvrđujući nepostojanje pravila o neovisnosti odvjetnika, pozvao se na primjenjivi nacionalni pravni okvir, odnosno Samenwerkingsverordening 1993 (Uredba o suradnji iz 1993.), koji je usvojio Nederlandse Orde van Advocaten (Nizozemska odvjetnička komora) kako bi odredio granice neovisnosti odvjetnika (vidjeti u tom smislu presudu od 19. veljače 2002., Wouters i dr., C-309/99, EU:C:2002:98, t. 99. do 102.).

127 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da je, neovisno o nepostojanju norme primarnog prava kojom se utvrđuje i definira neovisnost odvjetnika, Sud priznao važnost takve neovisnosti kako bi se zajamčilo pravo osoba na djelotvoran pravni lijek, u okolnostima koje imaju poveznicu sa sudskim postupcima.

128 Točno je da iz odredaba Etičkog kodeksa europskih odvjetnika na koje se pozivaju tužitelji, prema kojima je neovisnost odvjetnika „nužna za pravnu i pravosudnu djelatnost” proizlazi da se neovisnost može protezati i na djelatnosti pravnog savjetovanja koje nema nikakvu poveznicu sa sudskim postupkom.

129 Međutim, odredbe Etičkog kodeksa europskih odvjetnika nisu pravna pravila Unije i ne mogu biti pravna osnova za priznavanje neovisnosti odvjetnika na razini Unije. Nadalje, te odredbe ne mijenjaju slobodu svake države članice da uredi izvršavanje odvjetničke profesije na svojem državnom području. Pravila koja se primjenjuju na tu profesiju mogu se zbog toga bitno razlikovati od jedne države članice do druge (presuda od 19. veljače 2002., Wouters i dr., C-309/99, EU:C:2002:98, t. 99.). Ipak, nesporno je da tužitelji nisu isticali specifično razumijevanje neovisnosti odvjetnika u Belgiji. U svakom slučaju, iz odredaba Etičkog kodeksa

europskih odvjetnika proizlazi da se neovisnošću koja se u njemu zagovara u izvanparničnim stvarima nastoji osigurati da odvjetnik izravno savjetuje svoju stranku bez ikakvog osobnog interesa i vanjskog pritiska. Tim odredbama stoga se obuhvaća način na koji odvjetnik treba obavljati svoju djelatnost savjetovanja. Zbog toga se odredbama Etičkog kodeksa europskih odvjetnika ne može opravdati to da neovisnost odvjetnika, koju je Sud priznao kao nužnu za zaštitu prava na djelotvoran pravni lijek, može jamčiti odvjetnicima potpunu slobodu u izboru svojega mandata u svim područjima pravnog savjetovanja.

130 U ovom slučaju, iz analize prvoga dijela prvog tužbenog razloga proizlazi da se sporna zabrana ne primjenjuje na usluge pravnog savjetovanja koje pruža odvjetnik i ima poveznicu sa sudskim postupkom te da ona stoga nije zadiranje u pravo na djelotvoran pravni lijek zajamčen člankom 47. Povelje.

131 Tako nije utvrđeno da sporna zabrana može dovesti do zadiranja u neovisnost odvjetnika, kako ju je sudska praksa Suda priznala u svrhe zaštite tog prava.

132 Nadalje, pod pretpostavkom da neovisnost odvjetnika mora, jednako kao i zaštita profesionalne tajne koja proizlazi iz članka 7. Povelje, također biti priznata izvan parničnog konteksta i da se utvrdi zadiranje u tu neovisnost, valja podsjetiti na to da takva neovisnost ne uključuje to da se na odvjetničku profesiju ne primjenjuju nikakva ograničenja. Naime, ta neovisnost može biti predmet ograničenja koja su opravdana ciljevima u općem interesu koje Unija želi postići, pod uvjetom da takva ograničenja zaista odgovaraju ciljevima u općem interesu i u odnosu na zadani cilj ne predstavljaju nerazmjerno i neprihvatljivo uplitanje koje ugrožava samu bit neovisnosti odvjetnika (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 148.).

133 Međutim, s jedne strane, iz točaka 94. do 103. ove presude proizlazi da sporna zabrana, kako je ograničena osobito odredbama o izuzeću, ostvaruje ciljeve u općem interesu.

134 S druge strane, iako odredbe o izuzeću nadležnim tijelima dodjeljuju mogućnost da ukinu spornu zabranu u pogledu određenih usluga pravnog savjetovanja, te odredbe ne omogućuju nadležnim tijelima da utječu na sam sadržaj savjeta koji, ovisno o slučaju, odvjetnik može dati Vladi Rusije ili subjektu s poslovnim nastanom u Rusiji. Isto vrijedi kada je riječ o samoj spornoj zabrani. U slučajevima u kojima se odvjetnik koristi izuzećem, odnosno iznimkom, on ipak slobodno obavlja svoju djelatnost savjetovanja stranke. Stoga sporna zabrana i, osobito, odredbe o izuzeću, nisu nerazmjerno i neprihvatljivo uplitanje koje ugrožava samu bit neovisnosti odvjetnika.

135 Slijedom toga, čak i pod pretpostavkom da postoji zadiranje u neovisnost odvjetnika, ono bi bilo opravdano i proporcionalno.

136 Stoga treba odbiti prvi prigovor prvog dijela drugog tužbenog razloga.

3) Drugi prigovor, koji se temelji na zadiranju u vrijednosti vladavine prava

137 Tužitelji, koje podupiru Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, tvrde da je očuvanje zadaće odvjetnika nužno za poticanje temeljnih vrijednosti utvrđenih u članku 2. UEU-a. Sporna zabrana tako negativno utječe na vladavinu prava, koja obuhvaća nekoliko načela, uključujući načela pravne sigurnosti, pristupa pravosuđu te poštovanje ljudskih prava. Pristup pravnim savjetima koje pruža odvjetnik, i u izvanparničnim stvarima, omogućava

jamčenje poštovanja vladavine prava, kao što to potvrđuju brojni politički i pravni dokumenti. Ta povreda vladavine prava očito je nerazmjerna i tumačenje u skladu sa spornom zabranom nije moguće.

138 Vijeće, koje podupiru Republika Estonija, Komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, osporavaju stajalište tužiteljâ. Osobito Vijeće smatra da elementi koje su tužitelji dodali u fazi replike prelaze okvir puke dopune te da su stoga nedopušteni na temelju članka 84. Poslovnika.

139 Valja redom ispitati prigovor apsolutne zapreke vođenju postupka Vijeća i osnovanost drugog prigovora prvog dijela drugog tužbenog razloga tužitelja.

i) Prigovor apsolutne zapreke vođenju postupka koji se temelji na članku 84. Poslovnika

140 U skladu s člankom 84. stavkom 1. Poslovnika, zabranjeno je iznošenje novih razloga tijekom postupka, osim ako se isti ne temelje na pravnim ili činjeničnim pitanjima za koja se saznalo tijekom postupka.

141 U ovom slučaju, već od faze tužbe, tužitelji su tvrdili da je ocjena pravne situacije neke osobe, što omogućava pružanje pravnih savjeta, bitna djelatnost u vladavini prava. Pružanje tih savjeta od strane odvjetnika stoga je zajamčeno člancima 7. i 47. Povelje i također je zajednička vrijednost u svim državama članicama.

142 Tužitelji su potom u replici istaknuli da pojam „vladavina prava” među ostalim obuhvaća načela pravne sigurnosti, pristupa pravosuđu i pravde, kao što je naglasilo i sâmo Vijeće u svojem odgovoru na tužbu. Također su kroz cijelu tužbu ponavljali da se člankom 2. UEU-a utvrđuju ljudska prava.

143 Zatim su tužitelji naglasili da je pristup pravnim savjetima odvjetnika, ograničen spornom zabranom, nužan za osiguravanje poštovanja navedenih prava i načela. Pristup pravnim savjetima odvjetnika stoga je nužan za jamčenje poštovanja vladavine prava.

144 Zbog toga su argumenti koje su tužitelji podnijeli u replici proširenje razloga i prigovora koji se nalaze u tužbi te su stoga dopušteni.

145 Zato valja odbiti prigovor apsolutne zapreke vođenju postupka.

ii) Zadiranje u vrijednosti vladavine prava

146 Opći sud podsjeća na to da načelo prema kojem se Unija temelji, među ostalim, na vrijednosti vladavine prava proizlazi kako iz članka 2. UEU-a, koji se nalazi u zajedničkim odredbama UEU-a, tako i iz članka 21. UEU-a o vanjskom djelovanju Unije, na koji upućuje članak 23. UEU-a o vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) (presuda od 22. lipnja 2021., Venezuela/Vijeće (Utjecaj na treću državu), C-872/19 P, EU:C:2021:507, t. 49.).

147 Kao što se na to podsjetilo u točkama 40. i 41. ove presude, temeljno pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje utvrđen u članku 47. Povelje od ključne je važnost kao jamstvo vrijednosti vladavine prava, koja zahtijeva slobodan pristup pravu Unije za sve fizičke ili pravne osobe Unije te mogućnost da se pojedinci nedvosmisleno upoznaju sa svojim pravima i obvezama.

148 Opći je sud usto pojasnio da postoji netaksativan popis načela i standarda koje je moguće obuhvatiti pojmom „vladavina prava”. Među njima su osobito načela zakonitosti i pravne sigurnosti, pravo na djelotvoran pravni lijek, uključujući poštovanje temeljnih prava i načelo jednakosti pred zakonom (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2016., Kljujev/Vijeće, T-340/14, EU:T:2016:496, t. 88.).

149 Uvodno valja istaknuti da tužitelji svojim argumentima ne navode povredu vladavine prava kao takvu nego vrijednosti koje ju čine i koje imaju svoj pravni izričaj u načelima prava Unije.

150 Svojim prvim argumentom tužitelji tvrde da je mogućnost svakoga da slobodno pristupi pravnim savjetima odvjetnika u parničnim i izvanparničnim stvarima zajamčena na temelju načela pravne sigurnosti.

151 To temeljno načelo prava Unije posebice zahtijeva da je propis jasan i precizan kako bi pojedinci mogli nedvosmisleno znati svoja prava i obveze te posljedično primijeniti njegove odredbe (presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 161.).

152 Načelo pravne sigurnosti stoga se odnosi na obilježja koja pravna pravila nužno moraju imati. Međutim, kao što to opravdano navodi Vijeće, to načelo ne jamči odvjetnicima ili drugim pravnim stručnjacima mogućnost da pružaju savjete o načinu na koji ta pravila treba shvatiti.

153 Stoga argument tužiteljâ treba odbiti.

154 Svojim drugim argumentom tužitelji tvrde da mogućnost svakoga da slobodno pristupi pravnim savjetima odvjetnika u parničnim i izvanparničnim stvarima omogućava osiguranje pristupa pravosuđu.

155 Kao što to ističe Vijeće, pravo pristupa pravosuđu zajamčeno je člankom 47. Povelje. Kao što to proizlazi iz odgovora na prvi dio prvog tužbenog razloga, pravo pristupa odvjetniku priznato je samo kada uključuje poveznicu sa sudskim postupkom, u svrhe očuvanja jamstava koja proizlaze iz članka 47. Povelje. Međutim, u ovom slučaju, prema tumačenju na koje se podsjeća u točkama 51. i 60. do 63. ove presude, sporna zabrana ne primjenjuje se upravo na usluge pravnog savjetovanja s takvom poveznicom.

156 Osim toga, kao što je navedeno u odgovoru na prvi tužbeni razlog, nijedno pravilo prava Unije, uključujući članak 2. UEU-a, ne utvrđuje temeljno pravo na savjetovanje s odvjetnikom u izvanparničnim stvarima.

157 Slijedom toga, valja odbiti drugi argument tužiteljâ.

158 Svojim trećim argumentom tužitelji tvrde da mogućnost za svakoga da slobodno pristupi pravnim savjetima odvjetnika u parničnim i izvanparničnim stvarima u društvu osigurava poštovanje ljudskih prava, osobito temeljnog prava na poštovanje privatnog života utvrđenog člankom 7. Povelje.

159 Valja utvrditi da osim prava na poštovanje komunikacija između odvjetnika i njihovih stranaka utvrđenih člankom 7. Povelje, tužitelji ne određuju druga prava na koje negativno utječu sporna zabrana i odredbe o izuzeću. Međutim, kao što je to pojašnjeno u okviru analize drugog dijela prvog tužbenog razloga, ta zabrana, uključujući odredbe o izuzeću, ne dovodi do zadiranja u temeljno pravo zajamčeno u članku 7. Povelje.

160 Stoga je treći argument tužiteljâ neosnovan.

161 Svojim četvrtim argumentom tužitelji tvrde da je pružanje pravnih savjeta u izvanparničnim stvarima dio bitne djelatnosti odvjetnika, zaštićene vrijednostima vladavine prava.

162 Međutim, iz sudske prakse ESLJP-a ili Suda ne može se zaključiti da zaštite zajamčene u člancima 7. i 47. Povelje mogu biti osnova, uzete u obzir izdvojeno ili zajedno, za postojanje temeljnog prava za svaku osobu na pristup odvjetniku i pravo da se u izvanparničnim stvarima koristi njegovim savjetima, kao što to proizlazi iz točaka 52. do 63. ove presude. Pravo na korištenje savjetima odvjetnika, zajamčeno u članku 47. Povelje, primjenjuje se samo pod uvjetom da postoji poveznica sa sudskim postupkom.

163 Osim toga, pružanje usluga pravnog savjetovanja od strane odvjetnika u izvanparničnim stvarima nije zajamčeno člankom 2. UEU-a niti šire pravom Unije.

164 Stoga četvrti argument tužiteljâ nije osnovan.

165 Svojim petim argumentom tužitelji ističu da se sporna zabrana ne može tumačiti na način da nije usklađena s vladavinom prava. Naime, ona se sastoji od potpune zabrane pružanja usluga pravnog savjetovanja, nespojive s načelima pravne sigurnosti, pristupa pravosuđu i poštovanjem ljudskih prava.

166 Međutim, prema onome što tvrdi Vijeće, područje primjene sporne zabrane je ograničeno. Ta zabrana je ograničena odredbama o iznimkama i odredbama o izuzeću. Uzimajući u obzir te odredbe, Opći je sud u odgovoru na prvi tužbeni razlog utvrdio da sporna zabrana ne sadržava zadiranje u prava zajamčena člancima 7. i 47. Povelje i da, čak i ako bi se pretpostavilo da to zadiranje postoji kada je riječ o članku 7. Povelje, time se ne bi povrijedio članak 52. stavak 1. Povelje. Slijedom toga, zbog istih razloga, spornom zabranom ne povređuju se ni načela pristupa pravosuđu, pravde i poštovanja temeljnih prava, kako što su ih istaknuli tužitelji. Osim toga, podsjeća se na to da je u okviru ovog tužbenog razloga bespredmetan argument koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti.

167 Slijedom toga, valja odbiti peti argument tužitelja.

168 Svojim šestim i posljednjim argumentom tužitelji tvrde da je navodna povreda vrijednosti vladavine prava očito neprikladna mjera za postizanje ciljeva koje je navelo Vijeće.

169 Međutim, iz prethodnih razmatranja proizlazi da nije utvrđena nikakva povreda vrijednosti vladavine prava.

170 Valja stoga odbiti šesti argument tužiteljâ.

171 Iz prethodno navedenog proizlazi da valja odbiti drugi prigovor prvog dijela drugog tužbenog razloga.

b) Drugi dio, koji se temelji na povredi načela proporcionalnosti

172 Tužitelji, koje podupiru Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, podredno ističu da se uredbama 2022/1904, 2022/2474 i 2023/427 povređuje načelo proporcionalnosti, opće načelo prava Unije utvrđeno člankom 5. UEU-a. Naime, tvrde da uvođenje opće zabrane pružanja usluga pravnog savjetovanja nije prikladno za postizanje zadanih legitimnih ciljeva i prekoračuje ono što je nužno za postizanje tih ciljeva.

173 Vijeće, koje podupiru Republika Estonija, Komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, osporavaju argumente tužiteljâ.

174 U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da je načelo proporcionalnosti jedno od općih načela prava Unije i zahtijeva da sredstva stavljena na raspolaganje odredbom prava Unije budu prikladna za ostvarenje legitimnog postavljenog cilja o kojem je riječ i da ne prekoračuju ono što je nužno za njihovo ostvarivanje (presuda od 13. ožujka 2012., Melli Bank/Vijeće, C-380/09 P, EU:C:2012:137, t. 52.).

175 Također valja podsjetiti na to da je, u pogledu sudskog nadzora poštovanja načela proporcionalnosti, zakonodavcu Unije potrebno priznati široku diskrecijsku ovlast u područjima koja uključuju njegovo sudjelovanje u odlukama političke, gospodarske i socijalne naravi i u kojima on treba izvršiti složene ocjene. Samo očita neprikladnost mjere donesene u tim područjima, u odnosu na cilj koji nadležna institucija želi postići, može utjecati na zakonitost te mjere (presude od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 146. i od 15. veljače 2023., Belaeronavigatsia/Vijeće, T-536/21, EU:T:2023:66, t. 68.).

176 Kao što je to pojašnjeno u točkama 93. do 103. ove presude, sporna zabrana prikladna je i dosljedna za postizanje cilja dodatnog pojačavanja pritiska koji se izvršava na Rusku Federaciju kako bi okončala svoj agresivni rat protiv Ukrajine te se u svakom slučaju ne može smatrati očito neprikladnom u pogledu navedenog cilja. Samo na toj osnovi valja zaključiti da se spornom zabranom ne povređuje članak 5. UEU-a.

177 Nadalje, i u svakom slučaju, pod pretpostavkom da tužitelji drugim dijelom drugog tužbenog zahtjeva ističu nerazmjernu povredu temeljne zadaće odvjetnika u poštovanju i obrani vladavine prava, valja istaknuti da ta zadaća može biti predmet ograničenja koja su opravdana ciljevima u općem interesu koje Unija želi postići, pod uvjetom da takva ograničenja u odnosu na zadani cilj ne čine nerazmjerno i neprihvatljivo uplitanje koje ugrožava samu bit zadaće povjerene odvjetnicima u vladavini prava (vidjeti u tom smislu presudu od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 148.).

178 S obzirom na to da tužitelji nisu dokazali postojanje zadiranja ni u neovisnost odvjetnika, kako je priznata za potrebe prava na djelotvoran pravni lijek, ni u vrijednosti vladavine prava, nije utvrđeno da sporna zabrana povređuje samu bit zadaće koju odvjetnici obavljaju u vladavini prava.

179 Stoga je drugi dio drugog tužbenog razloga neosnovan i valja ga odbiti.

3. Treći tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela pravne sigurnosti

180 Tužitelji, koje podupiru Bundesrechtsanwaltskammer i Ordre des avocats de Genève, ističu da se odredbama kojim se uvodi sporna zabrana povređuje načelo pravne sigurnosti. Nisu ni jasne ni precizne i ne omogućavaju nikakvu predvidljivost u svojoj primjeni.

181 Kao prvo, tumačenjem uvodne izjave 19. Uredbe 2022/1904 u vezi s odredbama stavaka 5. i 6. članka 5.n Uredbe br. 833/2014, kako je izmijenjen, ne može se shvatiti koje su usluge isključene iz sporne zabrane.

182 Kao drugo, iznimka u vezi s usklađenosti s ciljevima uredbi 2022/2474 i 2023/427 i Uredbe br. 269/2014, predviđena člankom 5.n stavkom 6. Uredbe br. 833/2014 nije dovoljno ograničena jer se tim uredbama ne određuje koji su njihovi ciljevi.

183 Kao treće, tvrde da nije razumljiv pojam „zajedničke ili isključive” kontrole pravne osobe, subjekta ili tijela koji su osnovani ili registrirani u skladu s pravom države članice, zemlje članice Europskoga gospodarskog prostora, Švicarske ili partnerske zemlje, korišten u stavku 7. članka 5.n Uredbe br. 833/2014.

184 Kao četvrto, tekst sporne zabrane ne omogućava razumjeti jesu li djelatnosti poput usluga pravnog zastupanja u okviru predsudskih postupaka, usluga za prodaju imovine u Rusiji ili likvidaciju poslovnih aktivnosti u postojećim poduzećima u Rusiji, priprema obavijesti o prijenosu udjela za stjecanje od strane subjekta Unije vlastitih udjela od ruskih dioničara, nastavak savjetovanja na temelju sporazuma sklopljenog prije 7. listopada 2022. ili pak govor na konferenciji o pravnim pitanjima ili organizacija takve konferencije kada su sudionici zaposlenici subjekta s poslovnim nastanom u Rusiji, zabranjeni ili ne.

185 Tužitelji dodaju da je Vijeće prilagodilo i pojasnilo doseg odredaba kojima se uvodi sporna zabrana, što pak nije otklonilo povredu načela pravne sigurnosti. Riječ je o pojašnjenjima nakon donošenja sporne zabrane koja većinom nisu javna dok pojam „usluge pravnog savjetovanja u izvanparničnim stvarima” koje su zabranjene i dalje nije jasno ograničen.

186 Vijeće, koje podupiru Republika Estonija, Komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, osporavaju argumente tužiteljâ.

187 U tom pogledu Opći sud podsjeća na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo pravne sigurnosti, koje je dio općih načela prava Unije, zahtijeva osobito da su pravna pravila jasna, precizna i predvidiva u svojim učincima, osobito kada za pojedince i poduzetnike mogu imati nepovoljne posljedice. Sankcija, čak i kad nije kaznene prirode, može se izreći samo ako se temelji na jasnom i nedvosmislenom pravnom temelju. Načelo pravne sigurnosti podrazumijeva, među ostalim, da svi propisi Unije, osobito kada nameću ili omogućuju izricanje sankcija, budu jasni i precizni kako bi osobe o kojima je riječ mogle nedvojbeno znati koja su prava i obveze koje iz njih proizlaze te posljedično primijeniti njihove odredbe (vidjeti presudu od 16. srpnja 2014., National Iranian Oil Company/Vijeće, T-578/12, neobjavljenu, EU:T:2014:678, t. 112. i navedenu sudsku praksu).

188 Iz sudske prakse također proizlazi da postojanje nejasnih pojmova u odredbi ne uzrokuje nužno povredu članka 7. EKLJP-a i da činjenica da neki zakon dodjeljuje diskrecijsko pravo ne vrijeđa sama po sebi zahtjev predvidljivosti, pod uvjetom da su opseg i načini obavljanja te ovlasti dovoljno jasno definirani, s obzirom na legitimnu svrhu u pitanju, kako bi se pojedincu omogućila odgovarajuća zaštita protiv proizvoljnosti. U vezi s tim, osim teksta samog zakona, valja uzeti u obzir pitanje je li ustaljena i objavljena sudska praksa precizirala upotrijebljene neodređene pojmove (vidjeti presudu od 4. rujna 2015., NIOC i dr./Vijeće, T-577/12, neobjavljenu, EU:T:2015:596, t. 135. i navedenu sudsku praksu).

189 Usto, zahtjev predvidljivosti koji prati načelo zakonitosti kazni, kojim se zahtijeva da zakon jasno definira kaznena djela i kazne, ne protivi se tomu da zakon dodijeli diskrecijsku ovlast čiji su opseg i načini izvršavanja dovoljno jasno definirani. Ta su načela sudske prakse primjenjiva i na mjere ograničavanja koje, iako u načelu nemaju za cilj sankcionirati povrede, nego su preventivne mjere, jako utječu na prava i slobode osoba o kojima je riječ (vidjeti presudu od 4. rujna 2015., NIOC i dr./Vijeće, T-577/12, neobjavljenu, EU:T:2015:596, t. 136. i navedenu sudsku praksu).

190 Upravo s obzirom na ta razmatranja valja ispitati argumente tužiteljâ.

191 Svojim prvim argumentom tužitelji tvrde da tekst uvodne izjave 19. Uredbe 2022/1904 i odredbe koje se odnose na spornu zabranu ne omogućavaju identifikaciju zabranjenih usluga pravnog savjetovanja.

192 Iako se uvodnom izjavom 19. Uredbe 2022/1904 samo određuju velike kategorije usluga pravnog savjetovanja na koja se primjenjuje sporna zabrana te one na koje se ne primjenjuje, članak 5.n stavci 5. i 6. Uredbe br. 833/2014 preciznije ograničava spornu zabranu.

193 U svakom slučaju, pod pretpostavkom da su odvjetnici mogli usko tumačiti predmetne odredbe i ne pružati pravne savjete potrebne za sprečavanje i predviđanje odnosno pripremu sudskog ili upravnog postupka, dovoljno je podsjetiti na to da u svakom slučaju, kao što je to navedeno u odgovoru na prvi tužbeni razlog, tekst članka 5.n Uredbe br. 833/2014, osobito njegovi stavci 5. i 6., omogućava tužiteljima da razlikuju usluge pravnog savjetovanja koje su izuzete iz sporne zabrane i onih na koje se ona primjenjuje.

194 Stoga se ne može prihvatiti prvi argument tužitelja.

195 Svojim drugim argumentom tužitelji tvrde da je zahtjev usklađenosti sa zadanim ciljevima Uredbe br. 833/2014 i Uredbe br. 269/2014, kako je to predviđeno člankom 5.n stavkom 6. Uredbe br. 833/2014, neprecizan.

196 U uvodnoj izjavi 2. Uredbe br. 833/2014 navodi se da je cilj donošenja mjera ograničavanja omogućavanje „povećavanja troškova djelovanja Rusije usmjerenog na podrivanje teritorijalne cjelovitosti, suvereniteta i neovisnosti Ukrajine te promicanja mirnog rješenja krize”.

197 Usto, uvodnom izjavom 3. Uredbe br. 269/2014 pojašnjava se da su predsjednici država ili vlada naglasili da „bi se rješenje krize trebalo postići pregovorima između vlada Ukrajine i Ruske Federacije, […] te da će, u nedostatku rezultata u ograničenom vremenskom roku, Unija odlučiti o dodatnim mjerama kao što su zabrana putovanja, zamrzavanje imovine i otkazivanje sastanka na vrhu između Europske unije i Rusije”. Uvodnom izjavom 6. podsjeća se na to da se tom uredbom „poštuju […] temeljna prava i načela posebno priznata [Poveljom], a osobito pravo na učinkovit pravni lijek i na pravično suđenje te pravo na zaštitu osobnih podataka”.

198 Tako se zahtjevom usklađenosti sa zadanim ciljevima Uredbe br. 833/2014 i Uredbe br. 269/2014, kako je predviđen člankom 5.n stavkom 6. Uredbe br. 833/2014, nastoji osigurati da iznimka predviđena tom odredbom ne dovodi u pitanje cilj izvršavanja pritiska na Rusku Federaciju kako bi ona okončala svoj agresivni rat protiv Ukrajine, uz poštovanje načela zajamčenih Poveljom. Kao što to naglašava Vijeće, tim zahtjevom nastoje se spriječiti zlouporabe iznimaka navedenih u tom stavku 6. te je on stoga dovoljno izričit.

199 Stoga valja odbiti drugi argument tužiteljâ.

200 Svojim trećim argumentom tužitelji tvrde da je pojam „kontrola” iz članka 5.n stavka 7. Uredbe br. 833/2014, koji obuhvaća pojmove „isključive kontrole” i „zajedničke kontrole”, nerazumljiv jer nije definiran tom uredbom.

201 Međutim, u području mjera ograničavanja, Vijeće opravdano naglašava da je Sud već presudio da se društvo može smatrati „društvom koje je u ‚vlasništvu ili pod kontrolom drugog subjekta'” ako se potonji nalazi u situaciji u kojoj može utjecati na poslovne izbore predmetnog društva, čak i u slučaju da između dvaju gospodarskih subjekata ne postoji nikakva pravna veza, vlasnički udio ili udio u kapitalu (presuda od 10. rujna 2019., HTTS/Vijeće, C-123/18 P, EU:C:2019:694, t. 75.).

202 Stoga valja odbiti treći argument tužiteljâ.

203 Svojim četvrtim argumentom tužitelji smatraju da sporna zabrana sadržava nekoliko nepreciznosti u pogledu svojega dosega.

204 Međutim, nijedna od navodnih nepreciznosti ne može dovesti do povrede načela pravne sigurnosti.

205 Prije svega, kao što to proizlazi iz točke 61. ove presude, tekst članka 5.n stavka 5. Uredbe br. 833/2014 omogućava pružanje usluga pravnog savjetovanja u predsudskim postupcima.

206 Potom, kada je riječ o prodaji imovine u Rusiji ili likvidaciji poslovnih aktivnosti u postojećim poduzećima u Rusiji, iz članka 5.n stavka 2. Uredbe br. 833/2014 proizlazi da je pružanje pravnih savjeta u vezi s takvim transakcijama zabranjeno čim je namijenjeno Vladi Rusije i subjektima s poslovnim nastanom u Rusiji. Takva zabrana može se ukinuti samo u uvjetima predviđenima, s jedne strane, u članku 5.n stavku 7. Uredbe br. 833/2014 i, s druge strane, u članku 12.b stavku 2.a te uredbe.

207 Usto se člankom 5.n stavkom 2. Uredbe br. 833/2014 zabranjuje pružanje pravnih savjeta u vezi s obavijesti o prijenosu udjela za stjecanje od strane subjekta Unije vlastitih udjela od trenutačnih ruskih dioničara, ako su ti savjeti izravno ili neizravno namijenjeni Vladi Rusije ili subjektima s poslovnim nastanom u Rusiji. U tom pogledu nevažno je da bi od transakcije o kojoj je riječ *in fine* mogla profitirati neizravno Vlada Rusije ili subjekti s poslovnim nastanom u Rusiji.

208 Osim toga, u skladu s člankom 2. Uredbe 2022/1904, sporna zabrana stupila je na snagu od 7. listopada 2022. Iz toga slijedi da je odvjetnicima načelno zabranjeno pružati pravne savjete Vladi Rusije ili subjektima s poslovnim nastanom u Rusiji nastavkom savjetovanja, na temelju pisma namjere ili ugovora sklopljenog prije 7. listopada 2022. Ta zabrana može se ukinuti samo u uvjetima određenima člankom 5.n stavkom 4. Uredbe br. 833/2014, odnosno za pravne savjete koje treba pružiti upravo kako bi se prije datuma isteka koji je u njima naveden raskinuli ugovori sklopljeni prije 7. listopada 2022.

209 Naposljetku, valja istaknuti da se člankom 5.n stavkom 2. Uredbe br. 833/2014 zabranjuje izravno ili neizravno pružanje usluga pravnog savjetovanja Vladi Rusije ili pravnim osobama, subjektima ili tijelima s poslovnim nastanom u Rusiji. Međutim, toj zabrani ne protivi se govor na konferenciji na kojoj je nazočan zaposlenik Vlade Rusije ili subjekta s poslovnim nastanom u Rusiji, dok taj govor ostaje općenit i njime se ne pruža savjet na temelju tumačenja i primjene pravnog pravila na određenu situaciju koja može olakšati odlučivanje Vlade Rusije, ruskog subjekta ili posebne kategorije ruskih subjekata.

210 Slijedom toga valja odbiti treći tužbeni razlog.

211 S obzirom na to da su odbijena tri tužbena razloga na koje se tužitelji pozivaju u prilog svojoj tužbi, potonju treba u svakom slučaju odbiti a da nije potrebno odlučivati o njezinoj dopuštenosti.

IV. Troškovi

212 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

213 Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje vlastitih troškova i troškova Vijeća, u skladu s njegovim zahtjevom.

214 U skladu s člankom 138. stavkom 1. i 3. Poslovnika, Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Republika Estonija, Komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku snose vlastite troškove.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (veliko vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Tužba se odbija.**

2. **Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, sa sjedištem u Bruxellesu (Belgija), i drugi tužitelji čija se imena navode u prilogu, snosit će vlastite troškove i troškove Vijeća Europske unije.**

3. **Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Republika Estonija, Europska komisija i visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku snosit će vlastite troškove.**

van der Woude	Papasavvas	da Silva Passos
Kornezov	Truchot	Gervasoni
Półtorak	Nihoul	Öberg
Mac Eochaidh	Pynnä	Martín y Pérez de Nanclares
Brkan	Zilgalvis	Gâlea

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 2. listopada 2024.

Potpisi