Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 2. oktobra 2024*

„Skupna zunanja in varnostna politika – Omejevalni ukrepi zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini – Prepoved zagotavljanja storitev pravnega svetovanja ruski vladi in subjektom s sedežem v Rusiji – Temeljna naloga odvetnikov v demokratični družbi – Pravica odvetnikov do zagotavljanja storitev pravnega svetovanja – Pravica do posvetovanja z odvetnikom – Člena 7 in 47 ter člen 52(2) Listine o temeljnih pravicah – Neodvisnost odvetnika – Pravna država – Sorazmernost – Pravna varnost“

V zadevi T-797/22,

Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles s sedežem v Bruslju (Belgija) in druge tožeče stranke, katerih imena so navedena v prilogi,[1] ki jih zastopajo P. de Bandt, T. Ghysels, T. Bontinck in A. Guillerme, odvetniki,

tožeče stranke,

ob sodelovanju

Bundesrechtsanwaltskammer s sedežem v Berlinu (Nemčija), ki jo zastopajo J.-P. Buyle, D. Van Gerven in N. Azizollahoff, odvetniki,

ter

Ordre des avocats de Genève s sedežem v Ženevi (Švica), ki jo zastopa F. Zimeray, odvetnik,

intervenientki,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopata V. Piessevaux in S. Lejeune, agenta,

tožena stranka,

ob intervenciji

Republike Estonije, ki jo zastopa M. Kriisa, agentka,

* Jezik postopka: francoščina.

[1] Seznam drugih tožečih strank je priložen le različici, ki se vroči strankam.

Evropske komisije, ki jo zastopajo J.-F. Brakeland, C. Giolito, M. Carpus Carcea in C. Georgieva, agenti,

ter

Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, ki ga zastopajo F. Hoffmeister, L. Havas in M. Almeida Veiga, agenti,

intervenientke,

SPLOŠNO SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi M. van der Woude, predsednik, S. Papasavvas, R. da Silva Passos, A. Kornezov, L. Truchot, S. Gervasoni (poročevalec), sodniki, N. Półtorak, sodnica, P. Nihoul, U. Öberg, C. Mac Eochaidh, sodniki, T. Pynnä, sodnica, J. Martín y Pérez de Nanclares, sodnik, M. Brkan, sodnica, P. Zilgalvis in I. Gâlea, sodnika,

sodni tajnik: V. Di Bucci,

na podlagi pisnega dela postopka, zlasti:

– tožbe, vložene v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 26. decembra 2022,

– intervencijskih vlog, ki so jih v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložili Komisija, Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko, Republika Estonija, Bundesrechtsanwaltskammer in Ordre des avocats de Genève 4. maja, 12. maja, 22. junija, 25. julija oziroma 21. avgusta 2023,

– vloge za prilagoditev tožbe, vložene v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 5. maja 2023,

– pisnega vprašanja, ki ga je Splošno sodišče naslovilo na tožeče stranke, in njihovega odgovora na to vprašanje, vloženega v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 27. februarja 2024,

na podlagi skupne obravnave z dne 12. marca 2024

izreka naslednjo

Sodbo

1 Tožeče stranke, in sicer Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles ter druge fizične in pravne osebe, katerih imena so v prilogi, s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlagajo razglasitev ničnosti, prvič, člena 1, točka 12, Uredbe Sveta (EU) 2022/1904 z dne 6. oktobra 2022 o spremembi Uredbe (EU) št. 833/2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL 2022, L 259 I, str. 3), v delu, v katerem nadomešča in spreminja člen 5n(2) in od (4) do (12) Uredbe Sveta (EU) št. 833/2014 z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL 2014, L 229, str. 1), kar zadeva storitve pravnega svetovanja, drugič, člena 1, točka 13, Uredbe Sveta (EU) 2022/2474 z dne 16. decembra 2022 o spremembi Uredbe št. 833/2014 (UL 2022, L 322 I, str. 1) v delu, v katerem nadomešča in spreminja člen 5n(2) in od (4) do (11) Uredbe št. 833/2014, kar zadeva storitve pravnega svetovanja, in tretjič, člena 1, točka 13, Uredbe Sveta (EU) 2023/427

z dne 25. februarja 2023 o spremembi Uredbe št. 833/2014 (UL 2023, L 59 I str. 6) v delu, v katerem je z njim vstavljen člen 12b(2a) v Uredbo št. 833/2014, kar zadeva storitve pravnega svetovanja.

I. Dejansko stanje

2 Tožeče stranke so belgijske odvetniške zbornice in belgijski odvetniki.

3 Ruska federacija je marca 2014 nezakonito priključila Avtonomno republiko Krim in mesto Sevastopol (Ukrajina) ter od takrat izvaja nadaljnje destabilizacijske ukrepe na vzhodu Ukrajine. Evropska unija se je na to odzvala z uvedbo omejevalnih ukrepov zaradi delovanja Ruske federacije, ki spodkopava ali ogroža ozemeljsko celovitost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, ter omejevalnih ukrepov v odziv na nezakonito priključitev Avtonomne republike Krim in mesta Sevastopol, ki jo je izvedla Ruska federacija.

4 Tako sta bila 17. marca 2014 sprejeta Sklep Sveta 2014/145/SZVP o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2014, L 78, str. 16, in popravek v UL 2023, L 125, str. 61) in Uredba Sveta (EU) št. 269/2014 o omejevalnih ukrepih v zvezi z dejanji, ki spodkopavajo ali ogrožajo ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine (UL 2014, L 78, str. 6, in popravek v UL 2014, L 121, str. 60).

5 Nato je bil sprejet Sklep Sveta 2014/512/SZVP z dne 31. julija 2014 o omejevalnih ukrepih zaradi delovanja Rusije, ki povzroča destabilizacijo razmer v Ukrajini (UL 2014, L 229, str. 13), da bi se uvedli ciljno usmerjeni omejevalni ukrepi na področjih dostopa do kapitalskih trgov, obrambe, blaga z dvojno rabo in občutljivih tehnologij, med drugim v energetskem sektorju. Ker je Svet Evropske unije menil, da zadnjenavedeni ukrepi spadajo na področje uporabe Pogodbe DEU in da je za njihovo izvajanje potrebno regulativno ukrepanje na ravni Unije, je sprejel Uredbo št. 833/2014, ki vsebuje podrobnejše določbe za uveljavitev določb Sklepa 2014/512 tako na ravni Unije kot tudi v državah članicah.

6 Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (državna duma federativnega združenja Ruske federacije) je 15. februarja 2022 izglasovala, da se predsedniku Ruske federacije pošlje resolucija, s katero bi ga pozvali, naj dela vzhodne Ukrajine, ki si ju lastijo separatisti, prizna kot neodvisni državi. Predsednik Ruske federacije je 21. februarja 2022 podpisal odlok o priznanju neodvisnosti in suverenosti samooklicanih „Ljudske republike Doneck“ in „Ljudske republike Lugansk“ ter ukazal, da se ruske oborožene sile napotijo na ti območji. Predsednik Ruske federacije je 24. februarja 2022 napovedal vojaško operacijo v Ukrajini, ruske oborožene sile pa so istega dne začele napad na Ukrajino v več delih države.

7 Istega dne je Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko v imenu Unije objavil izjavo, v kateri je obsodil „neizzvan vdor“ oboroženih sil Ruske federacije v Ukrajino in navedel, da bo odziv Unije vključeval tako sektorske kot individualne omejevalne ukrepe. Evropski svet je v sklepih, sprejetih na izrednem zasedanju istega dne, najostreje obsodil to „neizzvano in neupravičeno agresijo“, pri čemer je menil, da Ruska federacija s svojimi nezakonitimi vojaškimi akcijami, za katere bo morala odgovarjati, grobo krši mednarodno pravo in načela Ustanovne listine Združenih narodov ter spodkopava evropsko in svetovno varnost in stabilnost.

8 Evropski svet je v sklepih z dne 23. in 24. junija 2022 navedel, da se bo delo v zvezi s „sankcijami“ nadaljevalo, tudi zato, da bi se okrepilo izvajanje teh sankcij in preprečilo njihovo izogibanje.

9 Ruska federacija se je 21. septembra 2022 odločila dodatno okrepiti agresijo proti Ukrajini s podporo organizaciji nezakonitih „referendumov“ v delih regij Doneck, Herson, Lugansk in Zaporožje, ki jih je zasedala Rusija, tako da je napovedala mobilizacijo v Rusiji in ponovno zagrozila z uporabo orožja za množično uničevanje. Po teh „referendumih“ je predsednik Ruske federacije formaliziral rusko priključitev ukrajinskih regij Doneck, Lugansk, Zaporožje in Herson.

10 Člani Evropskega sveta so 30. septembra 2022 sprejeli izjavo, v kateri so obsodili nezakonito rusko priključitev ukrajinskih regij Doneck, Lugansk, Zaporožje in Herson ter trdili, da Rusija ogroža svetovno varnost. Člani Evropskega sveta so izjavili, da bodo okrepili svoje omejevalne ukrepe v odziv na nezakonita dejanja Rusije in dodatno okrepili pritisk na Rusijo, da bi končala vojno agresijo.

11 Svet je 6. oktobra 2022 sprejel Sklep (SZVP) 2022/1909 o spremembi Sklepa 2014/512 (UL 2022, L 259, str. 122). Svet je istega dne na podlagi člena 215 PDEU sprejel Uredbo 2022/1904.

12 V uvodni izjavi 19 Uredbe 2022/1904 so tako opredeljene storitve pravnega svetovanja, ki so s to uredbo prepovedane:

„Sklep (SZVP) 2022/1909 […] razširja obstoječo prepoved zagotavljanja nekaterih storitev Ruski federaciji s prepovedjo zagotavljanja arhitekturnih in inženirskih storitev ter storitev svetovanja na področju IT in storitev pravnega svetovanja […] Storitve pravnega svetovanja zajemajo zagotavljanje pravnega svetovanja strankam v nepravdnih zadevah [zadevah, v katerih ne gre za spor], vključno s trgovinskimi posli, ki vključujejo uporabo ali razlago prava, sodelovanje s strankami ali v njihovem imenu v trgovinskih poslih, pogajanjih in drugih poslih s tretjimi osebami ter pripravo, izvrševanje in preverjanje pravnih dokumentov. Storitve pravnega svetovanja ne vključujejo zastopanja, svetovanja, priprave dokumentov ali preverjanja dokumentov v kontekstu storitev pravnega zastopanja, zlasti v zadevah ali postopkih pred upravnimi agencijami, sodišči ali drugimi pravilno ustanovljenimi uradnimi razsodišči ali v arbitražnih ali mediacijskih postopkih.“

13 S členom 1, točka 12, Uredbe 2022/1904 je bil v Uredbo št. 833/2014 vstavljen nov člen 5n, ki nadomesti prejšnji člen in med drugim določa prepoved zagotavljanja storitev pravnega svetovanja (v nadaljevanju: sporna prepoved), in sicer tako:

„2. Prepovedano je zagotavljati, posredno ali neposredno, arhitekturne in inženirske storitve, storitve pravnega svetovanja in storitve svetovanja na področju IT:

(a) vladi Rusije ali

(b) pravnim osebam, subjektom ali organom s sedežem v Rusiji.

[…]

4. Odstavek 2 se ne uporablja za zagotavljanje storitev, ki so nujno potrebne, da se do 8. januarja 2023 odstopi od pogodb, ki niso skladne s tem členom in so bile sklenjene pred 7. o[k]tobrom 2022, ali povezanih pogodb, potrebnih za izvrševanje takih pogodb.

5. Odstavka 1 in 2 se ne uporabljata za zagotavljanje storitev, ki so nujno potrebne za uresničevanje pravice do obrambe v sodnih postopkih in pravice do učinkovitega pravnega sredstva.

6. Odstavka 1 in 2 se ne uporabljata za zagotavljanje storitev, ki so nujno potrebne za zagotovitev dostopa do sodnih, upravnih ali arbitražnih postopkov v državi članici, ali za priznanje ali izvršitev sodbe ali arbitražne odločbe, izdane v državi članici, če je takšno zagotavljanje storitev skladno s cilji te uredbe in Uredbe Sveta […] št. 269/2014.

7. Odstavka 1 in 2 se ne uporabljata za zagotavljanje storitev, namenjenih izključni uporabi pravnih oseb, subjektov ali organov s sedežem v Rusiji, ki so v lasti ali pod izključnim ali skupnim nadzorom pravne osebe, subjekta ali organa, ki je registriran ali ustanovljen na podlagi prava države članice, države članice Evropskega gospodarskega prostora, Švice ali partnerske države iz Priloge VIII.

8. Odstavek 2 se ne uporablja za zagotavljanje storitev, potrebnih za obravnavanje izrednih razmer v javnem zdravju, nujno preprečitev ali ublažitev dogodka, ki bi lahko imel resen in obsežen vpliv na zdravje in varnost prebivalstva ali na okolje, ali v odziv na naravne nesreče.

9. Odstavek 2 se ne uporablja za zagotavljanje storitev, potrebnih za posodobitev programske opreme za nevojaško rabo in nevojaške končne uporabnike, dovoljene v členih 2(3)(d) in 2a(3)(d), v zvezi z blagom iz Priloge VII.

10. Z odstopanjem od odstavkov 1 in 2 lahko pristojni organi dovolijo storitve iz navedenih odstavkov pod pogoji, ki se jim zdijo primerni, potem ko se prepričajo, da je to potrebno za:

(a) humanitarne namene, kot so zagotavljanje ali lajšanje zagotavljanja pomoči, vključno z medicinsko opremo, hrano, prevozom humanitarnih delavcev in s tem povezano pomočjo, ali za evakuacije;

(b) dejavnosti civilne družbe, ki neposredno spodbujajo demokracijo, človekove pravice ali pravno državo v Rusiji.; ali

(c) delovanje diplomatskih in konzularnih predstavništev Unije in držav članic ali partnerskih držav v Rusiji, vključno z delegacijami, veleposlaništvi in misijami ali mednarodnimi organizacijami v Rusiji, ki imajo imuniteto v skladu z mednarodnim pravom.

11. Z odstopanjem od odstavkov 1 in 2 lahko pristojni organi dovolijo storitve iz navedenega odstavka [navedenih odstavkov] pod pogoji, ki se jim zdijo primerni, potem ko se prepričajo, da je to potrebno za:

(a) zagotovitev kritične oskrbe z energijo v Uniji ter za nakup, uvoz ali prevoz titana, aluminija, bakra, niklja, paladija in železove rude v Unijo;

(b) zagotovitev neprekinjenega delovanja infrastrukture, ter računalniške strojne in programske opreme, ki so ključni za zdravje in varnost prebivalstva ali varnost okolja;

(c) vzpostavitev, delovanje, vzdrževanje, dobavo goriva in ponovno obdelavo ter varnost civilnih jedrskih zmogljivosti in nadaljnje oblikovanje, izgradnjo in začetek delovanja, ki so potrebni za dokončanje civilnih jedrskih objektov, dobavo predhodnih sestavin za proizvodnjo medicinskih radioaktivnih izotopov in podobnih medicinskih aplikacij ali kritične tehnologije za spremljanje okoljskega sevanja ter za civilno jedrsko sodelovanje, zlasti na področju raziskav in razvoja; ali

(d) zagotavljanje elektronskih komunikacijskih storitev s strani telekomunikacijskih operaterjev Unije, potrebnih za delovanje, vzdrževanje in varnost, vključno s kibernetsko varnostjo, elektronskih komunikacijskih storitev v Rusiji, Ukrajini, Uniji, med Rusijo in Unijo ter med Ukrajino in Unijo, pa tudi za storitve podatkovnih centrov v Uniji.

12. Zadevna država članica obvesti druge države članice in Komisijo o vseh dovoljenjih, izdanih na podlagi odstavkov 10 in 11, v dveh tednih po izdaji dovoljenja.“

14 Svet je 16. decembra 2022 sprejel Sklep (SZVP) 2022/2478 o spremembi Sklepa 2014/512 (UL 2022, L 322 I, str. 614) in na podlagi člena 215 PDEU Uredbo 2022/2474.

15 S členom 1, točka 13, Uredbe 2022/2474 je bil, kar zadeva prepoved zagotavljanja storitev pravnega svetovanja, člen 5n Uredbe št. 833/2014 zgolj formalno spremenjen. S členom 5n(10) Uredbe št. 833/2014 sta bila tako združena prejšnja odstavka 10 in 11 iste uredbe, ne da bi bila normativna vsebina teh odstavkov spremenjena.

16 Svet je 16. decembra 2023 sprejel Sklep (SZVP) 2023/434 o spremembi Sklepa 2014/512 (UL 2023, L 59 I, str. 593) in na podlagi člena 215 PDEU Uredbo 2022/427.

17 Z Uredbo 2023/427 besedilo člena 5n Uredbe št. 833/2014 ni bilo spremenjeno. Vendar je bilo s členom 1, točka 13, Uredbe 2023/427 uvedeno novo odstopanje od sporne prepovedi, in sicer z novim odstavkom 2a, ki je bil vstavljen v člen 12b Uredbe št. 833/2014 in ki določa:

„2a Z odstopanjem od člena 5n [Uredbe št. 833/2014] lahko pristojni organi odobrijo nadaljevanje zagotavljanja tam navedenih storitev do 31. decembra 2023, kadar je tako zagotavljanje storitev nujno potrebno za dezinvestiranje v Rusiji ali prenehanje poslovnih dejavnosti v Rusiji, kadar so izpolnjeni naslednji pogoji:

(a) takšne storitve se opravljajo za pravne osebe, subjekte ali organe, ki izhajajo iz dezinvestiranja, in izključno v njihovo korist, in

(b) pristojni organi, ki odločajo o zahtevkih za dovoljenja, nimajo utemeljenega razloga za domnevo, da bi se lahko te storitve neposredno ali posredno zagotavljale vladi Ruske federacije ali vojaškemu končnemu uporabniku ali da bi bile namenjene za končno uporabo v vojaške namene v Rusiji.“

II. Predlogi strank

18 Tožeče stranke ob podpori Bundesrechtsanwaltskammer in Ordre des avocats de Genève Splošnemu sodišču predlagajo, naj:

– razglasi ničnost člena 1, točka 12, Uredbe 2022/1904 v delu, v katerem nadomešča in spreminja člen 5n(2) in od (4) do (12) Uredbe št. 833/2014, kar zadeva storitve pravnega svetovanja, člena 1, točka 13, Uredbe 2022/2474 v delu, v katerem nadomešča in spreminja člen 5n(2) in od (4) do (11) Uredbe št. 833/2014, kar zadeva storitve pravnega svetovanja, ter člena 1, točka 13, Uredbe 2023/427 v delu, v katerem je v Uredbo št. 833/2014 vstavljen člen 12b(2a), kar zadeva storitve pravnega svetovanja;

– Svetu naloži plačilo stroškov.

19 Svet ob podpori Republike Estonije, Evropske komisije in Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko Splošnemu sodišču v bistvu predlaga, naj:

– tožbo zavrže kot nedopustno v delu, v katerem se nanaša na razglasitev ničnosti člena 5n(10) in člena 12b(2a) Uredbe št. 833/2014 (v nadaljevanju: določbe o izvzetju);

– tožbo zavrne kot neutemeljeno;

– tožečim strankam naloži plačilo stroškov.

20 Republika Estonija, Komisija ter Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko poleg tega Splošnemu sodišču predlagajo, naj tožbo v celoti zavrže kot nedopustno.

III. Pravo

A. Dopustnost

21 Svet meni, da je tožba dopustna v delu, v katerem se nanaša na člen 5n(2), od (4) do (9) in (11) Uredbe št. 833/2014. Izpodbija pa dopustnost tožbe v delu, v katerem se nanaša na razglasitev ničnosti določb o izvzetju. Samo Republika Estonija, Komisija ter Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko menijo, da tožba v celoti ni dopustna.

22 Svet ob podpori Republike Estonije, Komisije in Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko poleg tega meni, da prilagoditvena vloga, ki so jo tožeče stranke vložile za izpodbijanje zakonitosti člena 12b(2a) Uredbe št. 833/2014, uvedenega z Uredbo 2023/427, ni dopustna.

23 Opozoriti je treba, da sodišče Unije lahko glede na okoliščine posameznega primera presodi, ali učinkovito izvajanje sodne oblasti upravičuje meritorno zavrnitev tožbe, ne da bi se predhodno odločilo o njeni dopustnosti (glej v tem smislu sodbo z dne 26. februarja 2002, Svet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, točka 52).

24 V okoliščinah obravnavane zadeve in zaradi ekonomičnosti postopka je treba preizkusiti utemeljenost tožbe, ne da bi se prej odločalo o njeni dopustnosti, saj tožba iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, vsekakor ni utemeljena.

B. Utemeljenost

25 Tožeče stranke v utemeljitev tožbe navajajo tri tožbene razloge, ki se v bistvu nanašajo, prvi, na kršitev členov 7 in 47 ter člena 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), drugi, na poseg v neodvisnost odvetnika in v vrednote pravne države ter na kršitev načela sorazmernosti, in tretji, na kršitev načela pravne varnosti.

1. Prvi tožbeni razlog: kršitev členov 7 in 47 ter člena 52(1) Listine

26 Prvi tožbeni razlog je razdeljen na tri dele, ki se nanašajo na kršitev Listine in ki so preučeni v nadaljevanju.

27 S prvim in drugim delom tožeče stranke ob podpori Bundesrechtsanwaltskammer in Ordre des avocats de Genève menijo, da sporna prepoved po eni strani povzroči kršitev temeljne pravice do dostopa do pravnega svetovanja odvetnika in po drugi strani poseg v poklicno skrivnost odvetnika. S sporno prepovedjo naj bi bila tako kršena člena 7 in 47 Listine.

28 S tretjim delom tožeče stranke ob podpori Bundesrechtsanwaltskammer in Ordre des avocats de Genève trdijo, da posegov, nastalih s sporno prepovedjo, v pravice, zagotovljene z Listino, ni mogoče upravičiti v smislu člena 52(1) te listine.

29 Ta tretji del je preučen v okviru odgovora Splošnega sodišča na prvi in drugi del.

a) Prvi del: kršitev pravice do pravnega svetovanja pri odvetniku

30 Prvi del prvega tožbenega razloga je razdeljen na dva očitka. Prvi očitek se nanaša na kršitev člena 47 Listine. Drugi očitek se nanaša na kršitev člena 7 Listine. Tožeče stranke namreč menijo, da sta ta člena podlaga za temeljno pravico do dostopa do pravnega svetovanja odvetnika, ki naj bi bila zagotovljena vsakomur tako v zadevah, v katerih gre za spor, kot v zadevah, v katerih ne gre za spor.

31 Tožeče stranke ob podpori Bundesrechtsanwaltskammer in Ordre des avocats de Genève trdijo, da je pravica zahtevati pravno svetovanje neločljivo povezana s pravico do dostopa do odvetnika v okviru sodnega ali upravnega postopka. Poleg tega naj bi bila pravica obrniti se na odvetnika, vključno za pridobitev pravnega mnenja in oceno pravnega položaja, priznana v vseh državah članicah in naj bi bila bistvena dejavnost v pravni državi. Tožeče stranke se sklicujejo na sodno prakso Sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP), da bi uveljavljale obstoj pravice obrniti se na odvetnika za pridobitev pravnih mnenj tudi zunaj naloge zastopanja stranke pred sodiščem.

32 Varstvo, ki ga zagotavlja člen 7 Listine, naj bi se uporabljalo tudi zunaj kakršnega koli postopka, ki se nanaša na spor. Prav tako naj bi bilo razlikovanje Sveta, v skladu s katerim naj bi bile storitve pravnega svetovanja, potrebne za izvrševanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva, ki je varovana s členom 47 Listine, zajete z izjemami od področja uporabe sporne prepovedi, umetno in neprimerno. Ne bi naj bilo mogoče *a priori* ugotoviti, ali je pravno svetovanje, preden se opravi za stranko, povezano s prihodnjim sporom. Pravica zahtevati pravno svetovanje naj bi se lahko izkazala za neločljivo povezano s pravico do dostopa do odvetnika.

33 Ordre des avocats de Genève dodaja, da je v praksi pravno svetovanje mogoče opredeliti kot podano v okviru spora ali kot „podano v zadevah, v katerih ne gre za spor“ šele naknadno. Na splošno naj bi šlo za dostop do prava, ki naj bi bil v tem primeru omejen zaradi dvoumnosti besedila sporne prepovedi, zaradi česar naj bi se v praksi odvetniki cenzurirali.

34 Tožeče stranke poleg tega pojasnjujejo, da okoliščina, da imajo odvetniki monopol nad pravnim zastopanjem svoje stranke, ne more postaviti pod vprašaj obstoja temeljne pravice do pridobitve pravnega svetovanja od odvetnika, tudi v zadevah, v katerih ne gre za spor. Pravico do dostopa do odvetnika naj bi bilo treba obravnavati kot nedeljivo celoto, ki zajema tako nalogo obrambe in zastopanja s strani odvetnika kot tudi njegovo nalogo svetovanja.

35 Tožeče stranke poleg tega dodajajo, da sporna prepoved ne ustvarja obveznosti pridržka, ampak pomeni preprosto prepoved. Vsekakor naj bi odvetnikom dejstvo, da morajo vložiti zahtevek za dovoljenje, preprečevalo, da bi sami sprejemali odločitve in ocene glede položajev, ki spadajo na področje uporabe določb o izvzetju.

36 Svet ob podpori Republike Estonije, Komisije ter Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko prereka trditve tožečih strank.

37 V zvezi s tem Splošno sodišče poudarja, da gre pri vprašanju, ki ga tožeče stranke postavljajo s prvim delom tega tožbenega razloga, v bistvu za to, ali je povezana uporaba členov 7 in 47 Listine lahko podlaga za obstoj temeljne pravice do dostopa do odvetnika, tudi v položajih, ki nimajo nobene povezave s postopkom pred sodiščem. Ker se sporna prepoved uporablja za storitve pravnega svetovanja, ki jih zlasti opravljajo odvetniki v zadevah, v katerih ne gre za spor, naj bi pomenila poseg v temeljno pravico do dostopa do odvetnika.

38 Za odgovor na vprašanje, ki so ga tako izpostavile tožeče stranke, je treba preučiti sodno prakso Sodišča v zvezi s členom 47 Listine na eni strani in členom 7 Listine na drugi strani ter sodno prakso ESČP.

39 V skladu s členom 52(3) Listine, katerega namen je zagotoviti potrebno usklajenost med pravicami iz te listine in njim ustrezajočimi pravicami, zagotovljenimi z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisano 4. novembra 1950 v Rimu (v nadaljevanju: EKČP), ne da bi to posegalo v avtonomijo prava Unije, mora Splošno sodišče pri razlagi, ki jo poda glede pravic, zagotovljenih s členoma 7 in 47 Listine, upoštevati njima ustrezajoči pravici, zagotovljeni s členom 8(1) in členom 6(1) EKČP, kakor ju razlaga ESČP, kot minimalno raven varstva (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točka 26 in navedena sodna praksa).

40 Za Sodišče ima temeljna pravica iz člena 47 Listine poglaviten pomen kot garant varstva vseh pravic, ki jih imajo pravni subjekti na podlagi prava Unije, in ohranitve skupnih vrednot držav članic, ki so navedene v členu 2 PEU, zlasti vrednote pravne države (sodba z dne 20. aprila 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, točka 51). Načelo pravne države, določeno v členu 2 PEU, zahteva prost dostop do prava Unije za vse fizične in pravne osebe Unije ter možnost, da se pravni subjekti nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi (sodba z dne 5. marca 2024, Public.Resource.Org in Right to Know/Komisija in drugi, C-588/21 P, EU:C:2024:201, točka 81).

41 Pravica do poštenega sojenja v skladu z drugim stavkom drugega odstavka člena 47 Listine vključuje možnost vsakogar, da mu svetuje, ga zagovarja in zastopa odvetnik. Ta pravica je sestavljena iz različnih elementov. Med drugim zajema pravico do obrambe, načelo enakosti

orožij, pravico do dostopa do sodišč in pravico do dostopa do odvetnika, tako v civilnih kot v kazenskih zadevah (sodba z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točka 60).

42 Navesti je treba, da je člen 47 Listine naslovljen „Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“. Tretji odstavek tega člena določa pravno pomoč, katere namen je „učinkovita zagotovitev dostopa do sodnega varstva [zagotovitev učinkovitega dostopa do sodnega varstva]“. V tem okviru je treba možnost svetovanja, obrambe in zastopanja, ki je določena v drugem odstavku tega člena, priznati le, če obstaja povezava s postopkom pred sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točka 61).

43 Sodišče je v tem smislu priznalo temeljno nalogo odvetnikov v pravni državi le, kolikor ti prispevajo k pravilnemu delovanju pravosodja ter zagotavljajo varstvo in obrambo interesov stranke. Sodišče je namreč poudarilo, da mora imeti „vsak pravni subjekt“, to je vsaka oseba, ki želi doseči priznanje in izvrševanje svojih pravic pred sodiščem, možnost, da se popolnoma svobodno obrne na svojega odvetnika, katerega poklic vključuje nalogo, da neodvisno daje pravna mnenja vsem, ki jih potrebujejo (glej v tem smislu sodbo z dne 18. maja 1982, AM & S Europe/Komisija, 155/79, EU:C:1982:157, točka 18). Sodišče je širše priznalo nalogo odvetnikov, ki morajo popolnoma neodvisno in v prednostnem interesu pravosodja zagotavljati pravno pomoč, ki jo stranka potrebuje (sodba z dne 18. maja 1982, AM & S Europe/Komisija, 155/79, EU:C:1982:157, točka 24). Sodišče je prav tako razsodilo, da čeprav je treba nalogo zastopanja po odvetniku izvajati v interesu učinkovitega izvajanja sodne oblasti, je ta naloga predvsem čim bolje varovati in braniti interese svojega pooblastitelja, da se mu omogoči izvrševanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva (glej v tem smislu sodbo z dne 4. februarja 2020, Uniwersytet Wrocławski in Poljska/REA, C-515/17 P in C-561/17 P, EU:C:2020:73, točka 62). Odvetnik tako opravlja temeljno nalogo v demokratični družbi, in sicer obrambo pravnih subjektov (sodba z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točka 28).

44 Namen člena 7 Listine – drugače kakor njenega člena 47 – ni varstvo pravice do učinkovitega pravnega sredstva, temveč varstvo zasebnosti vsake osebe, zlasti njenih komunikacij, ne glede na kakršno koli povezavo s postopkom pred sodiščem. Iz te določbe izhaja varstvo poklicne skrivnosti odvetnika, ki je načeloma zagotovljena, kadar odvetnik opravlja svojo nalogo obrambe ali zastopanja interesov svoje stranke pred sodiščem ali kadar kateri koli osebi nudi pravno svetovanje, ki ga ta zahteva.

45 V zvezi s tem je ESČP tako štelo, da varstvo poklicne skrivnosti, ki izhaja iz člena 8 EKČP, katerega ustreznik je člen 7 Listine, zajema dejavnosti pravnega svetovanja na splošno, ne glede na obstoj spora (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 9. aprila 2019, Altay proti Turčiji (št. 2), CE:ECHR:2019:0409JUD001123609, točka 49).

46 Sodišče je prav tako izrecno razsodilo, da morajo osebe, ki se posvetujejo z odvetnikom, „legitimno zaupati, da njihov odvetnik brez njihovega soglasja nikomur ne bo razkril, da se z njim posvetujejo“, razen v izjemnih okoliščinah (sodba z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točka 27).

47 Varstvo poklicne skrivnosti, določeno v členu 7 Listine, odvetniku sicer res omogoča, da ustrezno zagotovi svojo nalogo svetovanja, obrambe in zastopanja svoje stranke, da se tej stranki zagotovi pravica do poštenega sojenja, določena v členu 47 Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točka 60).

48 To pa ne spremeni dejstva, da varstvo, zagotovljeno s členom 47 Listine, in varstvo, zagotovljeno s členom 7 Listine, nimata enakega obsega. Na eni strani je varstvo poklicne skrivnosti, določeno v členu 7 Listine, priznano brez kakršne koli povezave s postopkom pred sodiščem (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točke od 61 do 65). Na drugi strani Sodišče ni razsodilo, da je namen tega varstva zagotoviti temeljno pravico do dostopa do odvetnika in do njegovega pravnega svetovanja neodvisno od kakršne koli povezave s postopkom pred sodiščem, temveč je njegov edini namen glede na pravico do spoštovanja zasebnega življenja ohraniti zaupnost korespondence med odvetnikom in njegovo stranko.

49 Zato iz sodne prakse ESČP ali Sodišča ni mogoče sklepati, da sta varstvi, zagotovljeni s členoma 7 in 47 Listine, taki, da bi, če se obravnavata ločeno ali skupaj, lahko bili podlaga za temeljno pravico vsakogar do dostopa do odvetnika in do njegovega svetovanja zunaj dejanskega ali verjetnega okvira, ki se nanaša na spor.

50 Poleg tega med postopkom pred Splošnim sodiščem ni bilo dokazano, da bi taka pravica izhajala iz skupnih ustavnih tradicij držav članic v smislu člena 6(3) PEU.

51 Temeljno pravico do dostopa do odvetnika in do njegovega svetovanja, določeno v členu 47 Listine, je zato treba priznati le, če obstaja povezava s postopkom pred sodiščem, ne glede na to, ali je tak postopek že začet ali je lahko na podlagi oprijemljivih elementov nakazan ali pričakovan, ko odvetnik oceni pravni položaj svoje stranke.

52 V obravnavani zadevi sporna prepoved iz člena 5n(2) Uredbe št. 833/2014 prepoveduje neposredno ali posredno zagotavljanje storitev pravnega svetovanja ruski vladi ter pravnim osebam, subjektom in organom s sedežem v Rusiji.

53 V skladu z uvodno izjavo 19 Uredbe 2022/1904 prepovedane storitve pravnega svetovanja ne vključujejo „zastopanja, svetovanja, priprave dokumentov ali preverjanja dokumentov v kontekstu storitev pravnega zastopanja, zlasti v zadevah ali postopkih pred upravnimi agencijami, sodišči ali drugimi pravilno ustanovljenimi uradnimi razsodišči ali v arbitražnih ali mediacijskih postopkih“. Prepovedane storitve pravnega svetovanja pa nasprotno zajemajo „zagotavljanje pravnega svetovanja strankam v nepravdnih zadevah [zadevah, v katerih ne gre za spor], vključno s trgovinskimi posli, ki vključujejo uporabo ali razlago prava“, „sodelovanje s strankami ali v njihovem imenu v trgovinskih poslih, pogajanjih in drugih poslih s tretjimi osebami“ ter „pripravo, izvrševanje in preverjanje pravnih dokumentov“.

54 Čeprav preambula akta Unije ni pravno zavezujoča in se nanjo ni mogoče sklicevati za odstopanje od samih določb zadevnega akta (sodba z dne 19. novembra 1998, Nilsson in drugi, C-162/97, EU:C:1998:554, točka 54), je z uvodno izjavo 19 Uredbe 2022/1904 mogoče pojasniti prvo razmejitev sporne prepovedi. Iz njenega besedila je razvidno, da se navedena prepoved ne nanaša na storitve pravnega svetovanja, opravljene v primeru sodnega, upravnega ali arbitražnega postopka.

55 Člen 5n(5) in (6) Uredbe št. 833/2014 natančneje opredeljuje obseg sporne prepovedi glede na zgoraj navedeno uvodno izjavo 19. V zgoraj navedenih odstavkih 5 in 6 je določeno, da se sporna prepoved ne uporablja za zagotavljanje storitev, ki „so nujno potrebne za uresničevanje pravice do obrambe v sodnih postopkih in pravice do učinkovitega pravnega sredstva“ oziroma za zagotavljanje storitev, ki „so nujno potrebne za zagotovitev dostopa do sodnih, upravnih ali arbitražnih postopkov v državi članici, ali za priznanje ali izvršitev sodbe ali arbitražne odločbe, izdane v državi članici, če je takšno zagotavljanje storitev skladno s cilji te uredbe in Uredbe Sveta […] št. 269/2014“.

56 Tako je iz člena 5n(6) Uredbe št. 833/2014 zlasti v delu, v katerem se nanaša na storitve pravnega svetovanja, ki so „nujno potrebne za zagotovitev dostopa do sodnih, upravnih ali arbitražnih postopkov“, razvidno, da se sporna prepoved ne uporablja za storitve pravnega svetovanja, ki so opravljene od trenutka, ko se zaprosi za pomoč odvetnika za opravljanje naloge obrambe ali pravnega zastopanja ali za svetovanje o sprožitvi postopka pred sodiščem ali njegovi izognitvi (glej v tem smislu in po analogiji sodbo z dne 26. junija 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi, C-305/05, EU:C:2007:383, točka 34). Ta člen torej ne nasprotuje zagotavljanju storitev pravnega svetovanja, katerih namen je v tej predhodni fazi le oceniti pravni položaj zadevne osebe z edinim namenom, da se ugotovi, ali je treba postopek, zlasti pred sodiščem, ob upoštevanju položaja te osebe izključiti ali pa se, nasprotno, izkaže za verjeten ali celo neizogiben. Brez takšne predhodne ocene poleg tega ne bi bilo mogoče, kot so poudarile tožeče stranke, ugotoviti, kakšen bi lahko bil namen posvetovanja in ali bi lahko bilo zaprošeno pravno svetovanje povezano s postopkom pred sodiščem in bi zato spadalo na področje uporabe temeljne pravice do dostopa do odvetnika, kot je bilo opozorjeno v točki 51 zgoraj.

57 Sporna prepoved pa se uporablja zlasti takrat, kadar v zadevah, v katerih ne gre za spor, odvetnik pomaga stranki ali deluje v njenem imenu in za njen račun pri pripravi ali izvedbi nekaterih transakcij, ki so predvsem finančne in poslovne narave. Na splošno te dejavnosti že zaradi svoje narave spadajo v okvir, ki ni povezan s postopkom pred sodiščem, in zato ne spadajo na področje uporabe pravice do učinkovitega pravnega sredstva in pravice do poštenega sojenja, ki ju zagotavlja člen 47 Listine. V zvezi s tem je treba navesti, da kadar odvetnik opravi pravno storitev v tako zgodnji fazi in ne nastopa kot zagovornik svoje stranke v sporu, zgolj dejstvo, da lahko odvetnikov nasvet ali predmet posvetovanja z njim pozneje povzroči sodni spor, ne pomeni, da je odvetnik posredoval v okviru ali za pravico svoje stranke do obrambe (glej v tem smislu sodbo z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točki 63 in 64).

58 Poleg tega je treba opozoriti, da je treba akt Unije, kolikor je le mogoče, razlagati tako, da se ne vzbuja dvom o njegovi veljavnosti in v skladu z vsem primarnim pravom ter predvsem z določbami Listine. Kadar je mogoče besedilo sekundarnega prava Unije razlagati na več načinov, je namreč treba dati prednost tisti razlagi, na podlagi katere je določba v skladu s primarnim pravom, ne pa tisti, ki bi pripeljala do ugotovitve njene nezdružljivosti s tem pravom (glej sodbi z dne 26. junija 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi, C-305/05, EU:C:2007:383, točka 28 in navedena sodna praksa, in z dne 21. junija 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, točka 86 in navedena sodna praksa).

59 Zato je treba preučiti, ali je mogoče sporno prepoved razlagati tako, da se spoštuje pravica do svetovanja, obrambe in zastopanja s strani odvetnika, zagotovljena s členom 47 Listine.

60 V skladu s pojasnili, ki jih je Svet navedel v svojih pisanjih in na obravnavi, je edini namen merila nujne potrebnosti, določenega v členu 5n(5) in (6) Uredbe št. 833/2014, preprečiti zlorabo izjem, določenih v teh odstavkih, in ga ni mogoče uporabiti za utemeljitev trditve, da navedena prepoved posega v pravico do dostopa do odvetnika za potrebe postopka pred sodiščem.

61 Kot pravilno navaja Svet, je na podlagi besedila člena 5n(5) Uredbe št. 833/2014 mogoče šteti, da so storitve pravnega svetovanja v zvezi s predhodnim postopkom, in sicer upravnim postopkom, ali z začetno fazo sodnega postopka, skozi katero bi morale stranke nujno iti v skladu z veljavnim nacionalnim pravom, izvzete iz sporne prepovedi.

62 Prav tako besedilo člena 5n(6) Uredbe št. 833/2014 ni ovira za izvedbo predhodne pravne ocene, v kateri se ugotovi, ali je treba začeti sodni, upravni ali arbitražni postopek ali pa to ni potrebno, niti za zagotavljanje storitev svetovanja, ki omogočajo, da se takemu postopku izogne, zlasti z mirno rešitvijo spora. Svet pravilno poudarja, da je ta razlaga logično v skladu s sodbo z dne 26. junija 2007 v zadevi Ordre des barreaux francophones et germanophone in drugi (C-305/05, EU:C:2007:383).

63 Tako člen 5n(5) in (6) Uredbe št. 833/2014 odvetniku dovoljuje, da opravi predhodno oceno pravnega položaja pravnih oseb, subjektov ali organov s sedežem v Rusiji, ki se z njim posvetujejo, da bi ugotovil, ali je svetovanje, ki se od njega zahteva, nujno potrebno za zagotovitev dostopa do zlasti postopkov pred sodiščem, za preprečitev ali predvidevanje takih postopkov ali za zagotovitev njihove pravilne izvedbe, če so se že začeli.

64 Na eni strani iz navedenega izhaja, da se s sporno prepovedjo ne krši pravica do svetovanja, obrambe in zastopanja s strani odvetnika, kot je varovana s členom 47 Listine. Na drugi strani, ker člen 7 Listine ne zagotavlja pravice do dostopa do odvetnika bodisi v okviru postopka pred sodiščem bodisi v okviru, ki ni povezan s sporom, sporna prepoved ne more pomeniti posega v pravico, ki izhaja iz tega člena.

65 Zato je treba prvi del prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev členov 7 in 47 Listine, obravnavanih ločeno ali skupaj, zavrniti.

66 Ker ni bil ugotovljen noben poseg v pravico do svetovanja, obrambe in zastopanja s strani odvetnika, ki jo zagotavlja člen 47 Listine, zaradi sporne prepovedi, je treba tretji del prvega tožbenega razloga v delu, v katerem se nanaša na to, da navedena prepoved pomeni tak poseg, ki ga ni mogoče upravičiti v smislu člena 52(1) te listine, zavrniti.

b) Drugi del: poseg v poklicno skrivnost odvetnika

67 Tožeče stranke ob podpori Bundesrechtsanwaltskammer in Ordre des avocats de Genève menijo, da postopki za izdajo dovoljenja, ki so določeni v določbah o izvzetju, povzročajo poseg v poklicno skrivnost odvetnika, ki je določena v členu 7 Listine, členu 8 EKČP in sodni praksi.

68 Odvetnik, ki želi zaprositi za dovoljenje, naj bi namreč moral pristojnemu organu razkriti podrobnosti v zvezi s svojo potencialno stranko in naravo zaprošenega svetovanja. Razkrit naj bi bil že sam obstoj posvetovanja. Šlo naj bi za neposreden poseg v pravico do spoštovanja komunikacije med odvetniki in njihovimi strankami. Tožeče stranke poleg tega pojasnjujejo, da lahko zahtevek za izvzetje vložijo le odvetniki kot ponudniki storitev pravnega svetovanja, na katere se nanaša sporna prepoved.

69 Svet ob podpori Republike Estonije, Komisije ter Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko prereka trditve tožečih strank.

70 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 7 Listine vsakomur priznava pravico do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja, stanovanja ter komunikacij. V skladu s členom 52(3) Listine mora Splošno sodišče pri preučitvi te pravice upoštevati razlago člena 8(1) EKČP, ki jo poda ESČP.

71 Tako kot ta določba EKČP tudi člen 7 Listine nujno zagotavlja zaupnost pravnega svetovanja, in to tako glede njegove vsebine kot glede njegovega obstoja. Zato mora vsakdo lahko legitimno zaupati, da njegov odvetnik brez njegovega soglasja nikomur ne bo razkril, da se z njim posvetuje, razen v izjemnih okoliščinah (sodba z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točka 27).

72 Vendar niti člen 7 Listine niti člen 8 EKČP ne prepovedujeta, da se odvetnikom naložijo nekatere obveznosti, ki bi se lahko nanašale na odnose z njihovimi strankami, zlasti če obstajajo verjetni indici o sodelovanju odvetnika pri kršitvi ali v okviru boja proti nekaterim ravnanjem. Taki ukrepi pa morajo biti strogo omejeni in morajo zagotavljati zadostna procesna jamstva pred samovoljnim ravnanjem (glej v tem smislu sodbo ESČP z dne 16. novembra 2021, Särgava proti Estoniji, CE:ECHR:2021:1116JUD000069819, točka 89 in navedena sodna praksa).

73 Sodišče je že razsodilo, da obveznost poročanja, s katero je odvetniku naloženo, da tretjemu posredniku, ki ni njegova stranka, razkrije svojo identiteto, svojo presojo glede zadevne obveznosti poročanja in samo dejstvo, da je bilo opravljeno posvetovanje z njim, pomeni poseg v pravico do spoštovanja komunikacije med odvetniki in njihovimi strankami, zagotovljeno s členom 7 Listine (sodba z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točki 29 in 30). Poleg tega ta obveznost poročanja, ker tretjega posrednika zavezuje, da upravi sporoči identiteto zadevnega odvetnika in obstoj posvetovanja s tem odvetnikom, pomeni dodaten poseg v pravico, zagotovljeno s členom 7 Listine (sodba z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točka 31). Iz tega sledi, da to, da odvetnik med drugim razkrije svojo identiteto ali obstoj posvetovanja, za katero je zadolžen, če je to razkritje zavezujoče in izvedeno brez privolitve njegove stranke, pomeni poseg v pravico, zagotovljeno s členom 7 Listine.

74 Člen 5n(10) Uredbe št. 833/2014 določa, da pristojni organi „lahko“ dovolijo storitve pravnega svetovanja „pod pogoji, ki se jim zdijo primerni, potem ko se prepričajo, da je to potrebno“ za namene, ki so izčrpno našteti v tem odstavku.

75 Člen 12b(2a) Uredbe št. 833/2014 pa določa, da pristojni organi „lahko“ dovolijo opravljanje storitev, za katere velja sporna prepoved, kadar so te nujno potrebne za dezinvestiranje v Rusiji ali prenehanje poslovnih dejavnosti v Rusiji, če sta izpolnjena dva kumulativna pogoja. Ta pogoja sta v bistvu, da je opravljeno zadevno svetovanje omejeno zgolj na subjekte, ki izhajajo iz dezinvestiranja, in da ni „utemeljenega razloga za domnevo, da bi se lahko te storitve neposredno ali posredno zagotavljale vladi Ruske federacije ali vojaškemu končnemu uporabniku ali da bi bile namenjene za končno uporabo v vojaške namene v Rusiji“.

76 Določbe o izvzetju tako pristojnim organom omogočajo, da v nekaterih natančno opredeljenih položajih odpravijo sporno prepoved.

77 Te določbe o izvzetju pristojnim organom puščajo polje proste presoje glede podrobnih pravil, v skladu s katerimi je treba formulirati, vložiti in obravnavati zahtevek za izvzetje. Tako na primer določbe o izvzetju ne urejajo identitete vlagatelja zahtevka, vloženega pri pristojnih nacionalnih organih. Države članice lahko torej prosto določijo, da lahko navedeni zahtevek vloži odvetnik, tretja oseba ali sami ruska vlada ali zadevni subjekti s sedežem v Rusiji, ki v zadnjenavedenem primeru ohranijo možnost, da so v skladu s členom 5n(6) Uredbe št. 833/2014 deležni pomoči odvetnika, tudi neformalne.

78 Prav tako v spornih določbah ni niti izrecno niti implicitno navedeno, da mora odvetnik brez soglasja svoje stranke s pristojnimi organi deliti informacije, ki spadajo pod poklicno skrivnost, zagotovljeno s členom 7 Listine.

79 Enako v zvezi z informacijami, potrebnimi za obravnavo zahtevka za izvzetje, določbe o izvzetju ne omenjajo elementov, ki jih mora imeti pristojni organ na voljo za izvedbo svoje preučitve. Res je, da splošni pogoji, pod katerimi se lahko odobrijo izvzetja, od tega organa v okviru uporabe člena 5n(10) Uredbe št. 833/2014 zahtevajo natančno preučitev položaja, ki mu je predložen, saj se mora pristojni organ za izdajo dovoljenja „prepričati“, da je to potrebno za enega od namenov, naštetih v določbah o izvzetju. Enako velja za člen 12b(2a) navedene uredbe v delu, v katerem določa, da se mora pristojni organ prepričati, da je zagotavljanje storitev nujno potrebno za opredeljene dejavnosti in da izpolnjuje pogoje, določene v ta namen.

80 Vendar je treba opozoriti, da morajo države članice v skladu s členom 51(1) Listine pri izvajanju prava Unije spoštovati pravice iz Listine. Zato morajo pri določitvi podrobnih pravil za izvajanje postopkov za izvzetje zagotoviti spoštovanje člena 7 Listine ob spoštovanju pogojev iz člena 52(1) Listine (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2020, Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, točki 62 in 63).

81 To pomeni, da določbe o izvzetju same po sebi ne posegajo v pravico, zagotovljeno s členom 7 Listine.

82 Poleg tega tožeče stranke trdijo, da člen 5n(4) Uredbe št. 883/2014 s tem, da odvetnikom nalaga, da odstopijo od vseh pogodb, ki jih zavezujejo s pravnimi osebami, subjekti in organizacijami s sedežem v Rusiji, tudi če so bile sklenjene pred 7. oktobrom 2022, odvzema ves pomen dolžnosti lojalnosti odvetnika, ki je varovana s členom 7 Listine.

83 Vendar je treba ugotoviti, da tožeče stranke, ker niso dodatno podprle svojih navedb, niso prikazale, kako naj bi člen 5n(4) Uredbe št. 883/2014 povzročil poseg v dolžnost lojalnosti odvetnika in v pravico, zagotovljeno s členom 7 Listine.

84 Skratka, drugi del prvega tožbenega razloga je treba zavrniti.

85 Vsekakor je treba ob predpostavki, da iz določb o izvzetju izhaja poseg v poklicno skrivnost odvetnika, zagotovljeno s členom 7 Listine, opozoriti, da člen 52(1) Listine dopušča omejitve pri uresničevanju pravic, določenih v njej, če so zadevne omejitve določene z zakonom. Te omejitve morajo prav tako spoštovati bistveno vsebino zadevne temeljne pravice, ob upoštevanju načela sorazmernosti pa morajo biti potrebne in dejansko ustrezati ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija (glej v tem smislu sodbe z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 148; z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točka 34, in z dne 27. julija 2022, RT France/Svet, T-125/22, EU:T:2022:483, točki 77 in 144).

86 Na prvem mestu, zahteva, da mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja temeljnih pravic predpisano z zakonom, pomeni, da mora biti v samem aktu, ki omogoča poseg v te pravice, opredeljen obseg omejitve uresničevanja zadevne pravice, pri čemer je treba pojasniti, da na eni strani ta zahteva ne izključuje možnosti, da je zadevna omejitev oblikovana dovolj ohlapno, da se lahko prilagodi različnim primerom in spremembam položajev, ter da na drugi strani Sodišče lahko po potrebi z razlago pojasni konkretni obseg omejitve tako glede na samo besedilo zadevne ureditve Unije kot glede na njeno splošno sistematiko in cilje, ki se z njo uresničujejo, kot se razlagajo ob upoštevanju temeljnih pravic, zagotovljenih z Listino (glej sodbo z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točka 35 in navedena sodna praksa).

87 V zvezi s tem člen 5n, od (4) do (9), Uredbe št. 833/2014 (v nadaljevanju: določbe o izjemah) in določbe o izvzetju omejujejo obseg prepovedi za odvetnike, da zagotavljajo storitve pravnega svetovanja ruski vladi in subjektom s sedežem v Rusiji, kot je določena v členu 5n(2) Uredbe št. 833/2014. V nasprotju s tem, kar trdi Ordre des avocats de Genève, iz točk od 52 do 63 zgoraj izhaja, da so storitve pravnega svetovanja, za katere velja sporna prepoved, izrecno opredeljene.

88 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je sporna prepoved določena z zakonom v smislu člena 52(1) Listine.

89 Na drugem mestu, v zvezi s spoštovanjem bistvene vsebine pravice do spoštovanja komunikacije med odvetniki in njihovimi strankami, zagotovljene s členom 7 Listine, je treba navesti, da določbe o izvzetju za odvetnika ne določajo niti obveznosti niti dovoljenja, da brez soglasja svoje stranke s pristojnim organom deli informacije o vsebini njune komunikacije ali o natančni vsebini zahtevanega posvetovanja. Poleg tega se je na določbe o izvzetju mogoče sklicevati le v položajih, ki nimajo nobene povezave s sodnim, upravnim ali arbitražnim postopkom, tako da nikakor ne bi mogle povzročiti razkritja informacij, povezanih s takimi dejanskimi ali verjetnimi postopki.

90 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da določbe o izvzetju posegajo v bistveno vsebino pravice do spoštovanja komunikacije med odvetniki in njihovimi strankami, določene v členu 7 Listine.

91 Na tretjem mestu, v zvezi s primernostjo določb o izvzetju je treba preučiti, ali so omejitve poklicne skrivnosti, ki jih te določbe lahko povzročijo, upravičene s cilji splošnega interesa, ki jim sledi Unija, in ali dejansko ustrezajo navedenim ciljem splošnega interesa.

92 Preučitev sorazmernosti določb o izvzetju je neločljivo povezana s preučitvijo sorazmernosti same sporne prepovedi. Določbe o izvzetju namreč le uokvirjajo sporno prepoved.

93 V zvezi s tem je Splošno sodišče razsodilo, da pomen ciljev uredb 2022/1904, 2022/2474 in 2023/427 – in sicer so to zaščita ozemeljske nedotakljivosti, suverenosti in neodvisnosti Ukrajine ter spodbujanje mirne rešitve krize v tej državi – ki so del širšega cilja ohranjanja miru in mednarodne varnosti v skladu s cilji zunanjega delovanja Unije iz člena 21 PEU, lahko upraviči negativne, celo zelo negativne posledice za nekatere gospodarske subjekte, ki niso odgovorni za položaj, zaradi katerega so bile sankcije sprejete (sodba z dne 13. septembra 2018, Gazprom Neft/Svet, T-735/14 in T-799/14, EU:T:2018:548, točka 171; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 27. julija 2022, RT France/Svet, T-125/22, EU:T:2022:483, točka 202).

94 Iz uvodne izjave 2 Sklepa 2022/1909 je razvidno, da „Unija še vedno neomajno podpira suverenost in ozemeljsko nedotakljivost Ukrajine“. V uvodnih izjavah od 3 do 8 istega sklepa je izpostavljena resnost razmer v Ukrajini in je ugotovljeno, da so „[č]lani Evropskega sveta […] izjavili, da bodo zaostrili omejevalne ukrepe Unije proti nezakonitim dejanjem Rusije in še povečali pritisk na Rusijo, da konča vojno agresijo“. Prav tako je v uvodni izjavi 9 Sklepa 2022/1909 pojasnjeno, da je „[g]lede na resnost razmer [v Ukrajini] […] primerno uvesti nadaljnje omejevalne ukrepe“, med katerimi je sporna prepoved v skladu z uvodnima izjavama 12 in 13 tega sklepa.

95 Poleg tega je iz uvodne izjave 3 Uredbe 2022/1904 razvidno, da je bilo sprejetje teh novih omejevalnih ukrepov „odgovor na nadaljevanje agresije Ruske federacije proti Ukrajini“. V uvodni izjavi 19 te uredbe, v kateri je povzeta uvodna izjava 13 Sklepa 2022/1909, so nato navedene vrste storitev pravnega svetovanja, ki so prepovedane.

96 Svet trdi, da je iz upoštevnih uvodnih izjav Sklepa 2022/1909 in Uredbe 2022/1904 razvidno, da je cilj sporne prepovedi dodatno okrepiti pritisk na Rusko federacijo, da bi končala vojno agresijo proti Ukrajini. Za to naj bi bil namen izpodbijane prepovedi otežiti ruski vladi in subjektom s sedežem v Rusiji nabavo blaga in storitev ali kapitala v Uniji, tako da bi jim bila odvzeta tehnično-pravna pomoč, potrebna za take transakcije.

97 Iz zgoraj navedenih uvodnih izjav je namreč razvidno, da so člani Evropskega sveta in pozneje Svet zaradi poslabšanja razmer v Ukrajini nameravali povečati pritisk na Rusko federacijo z dodatnimi omejevalnimi ukrepi, katerih cilj je bil prispevati k ustavitvi vojne agresije Ruske federacije proti Ukrajini. Ker so storitve pravnega svetovanja, ki jih opravljajo pravniki iz Unije, bistveni element pri opravljanju gospodarskih dejavnosti, ki jih v Uniji opravljajo ruska vlada in kateri koli subjekt s sedežem v Rusiji, lahko prepoved v zvezi s temi storitvami omeji opravljanje takih dejavnosti. Ta omejitev torej lahko omogoči omejitev gospodarskih in finančnih virov ruskega režima ter s tem poveča stroške delovanja Ruske federacije, ki spodkopava ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine.

98 V zvezi s tem je treba poudariti, da sporno prepoved spremljajo določbe o izjemah in določbe o izvzetju, ki omogočajo, da se zmanjša njen obseg, kar zadeva njeno stvarno in osebno področje uporabe.

99 Najprej, z določbami o izjemah je namreč omejen obseg splošne prepovedi opravljanja storitev pravnega svetovanja, tako da so iz njenega stvarnega področja uporabe med drugim izključene storitve pravnega svetovanja, ki se opravljajo v povezavi s sodnim, upravnim ali arbitražnim postopkom. Tako ta prepoved velja le za pravno svetovanje v zadevah, v katerih ne gre za spor.

100 Dalje, na eni strani člen 5n(10) Uredbe št. 833/2014 določa možnost odstopanja od sporne prepovedi za nekatere storitve pravnega svetovanja, ki se lahko glede na področja, ki so v njem našteta, med drugim izkažejo za potrebne ali koristne za Unijo in so dosledne s cilji zunanjega delovanja Unije, ker so v njem navedeni sektorji, na katere se sektorski omejevalni ukrepi ne nanašajo.

101 Na drugi strani člen 12b(2a) Uredbe št. 833/2014 prav tako določa možnost odstopanja od sporne prepovedi za nekatere storitve pravnega svetovanja, kadar so nujno potrebne za dezinvestiranje v Rusiji ali prenehanje poslovnih dejavnosti v Rusiji, če sta izpolnjena dva pogoja. Poleg tega je treba navesti, da čeprav je bilo to izvzetje časovno omejeno (sprva do 31. decembra 2023), je bilo

z Uredbo Sveta (EU) 2023/1214 z dne 23. junija 2023 o spremembi Uredbe št. 833/2014 (UL 2023, L 159 I, str. 1) podaljšano do 31. marca 2024, nato pa z Uredbo Sveta (EU) 2023/2878 z dne 18. decembra 2023 o spremembi Uredbe št. 833/2014 (UL L, 2023/2878) do 31. julija 2024.

102 Nazadnje, osebno področje uporabe sporne prepovedi je prav tako omejeno. Ta prepoved se namreč nanaša le na pravne storitve, ki se zagotavljajo ruski vladi ter pravnim osebam, subjektom in organom s sedežem v Rusiji. Tako zlasti pravno svetovanje fizičnim osebam ne spada na področje uporabe navedene prepovedi.

103 Zato je sporna prepoved primeren in dosleden odgovor na cilj nadaljnje krepitve pritiska na Rusko federacijo, da konča vojno agresijo proti Ukrajini. Določbe o izvzetju s tem, da omogočajo odpravo sporne prepovedi v natančno opredeljenih položajih, sledijo temu cilju splošnega interesa.

104 Na četrtem mestu, preučiti je treba, ali je poseg v temeljno pravico do spoštovanja komunikacije med odvetniki in njihovimi strankami, ki bi lahko izhajal iz določb o izvzetju, omejen na to, kar je potrebno za uresničitev ciljev iz uredb 2022/1904, 2022/2474 in 2023/427.

105 V zvezi s tem je treba poudariti, da je namen določb o izvzetju odpraviti sporno prepoved iz političnih, humanitarnih, strateških in gospodarskih razlogov, zlasti v položajih, ki bi se lahko izkazali za koristne za Unijo, kot je bilo navedeno zlasti v točki 100 zgoraj. V tem smislu te določbe o izvzetju omejujejo obseg sporne prepovedi, kot je razvidno iz točk 100 in 101 zgoraj, in torej omogočajo, da se zagotovi njena sorazmernost. Poleg tega je res, da lahko te določbe v delu, v katerem zmanjšujejo strogost sporne prepovedi, vplivajo na uresničevanje splošnega legitimnega cilja, ki se uresničuje z navedeno prepovedjo, in sicer omejiti gospodarske in finančne vire ruskega režima, da ta konča vojno agresijo proti Ukrajini. Zato je upravičeno, da lahko pristojni organi odpravijo sporno prepoved šele po tem, ko so se prepričali, da je to potrebno, in če so izpolnjeni pogoji, navedeni v določbah o izvzetju.

106 Tako je mogoče šteti, da določbe o izvzetju ne presegajo tega, kar je potrebno za učinkovito uresničitev ciljev sporne prepovedi, hkrati pa zagotavljajo njeno sorazmernost.

107 Tretji del prvega tožbenega razloga, ki se nanaša na to, da sporna prepoved pomeni poseg v člen 7 Listine, tako nikakor ni utemeljen. Zato je treba prvi tožbeni razlog v celoti zavrniti.

2. Drugi tožbeni razlog: poseg v neodvisnost odvetnika in v vrednote pravne države ter kršitev načela sorazmernosti

108 Drugi tožbeni razlog je razdeljen na dva dela.

a) Prvi del: poseg v neodvisnost odvetnika in v vrednote pravne države

109 Prvi del drugega tožbenega razloga vsebuje dva očitka. Tožeče stranke s tema očitkoma Splošnemu sodišču predlagajo, naj preizkusi zakonitost sporne prepovedi z vidika člena 2 PEU.

110 Svet ob podpori Republike Estonije, Komisije ter Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko meni, da trditve tožečih strank, ki temeljijo na vrednotah Unije iz člena 2 PEU, niso dopustne, ker niso dovolj podprte.

111 Zato je treba najprej preučiti ugovor Sveta glede nedopustnosti, nato analizirati očitek v zvezi s posegom v neodvisnost odvetnikov, in nazadnje analizirati očitek v zvezi s posegom v vrednote pravne države.

1) Ugovor nedopustnosti na podlagi člena 76 Poslovnika

112 V skladu s členom 76(d) Poslovnika Splošnega sodišča mora tožba med drugim vsebovati kratek povzetek tožbenih razlogov. Poleg tega mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso ta kratek povzetek dovolj jasen in natančen, da toženi stranki omogoči pripravo obrambe, Splošnemu sodišču pa, da odloči o tožbi, po potrebi brez dodatnih podatkov. Za dopustnost tožbe je namreč potrebno, da so bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih ta temelji, vsaj na kratko, vendar koherentno in razumljivo razvidni iz besedila same tožbe, to pa zato, da bi se zagotovila pravna varnost in učinkovito izvajanje sodne oblasti. Prav tako je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso vsak razlog, ki v vlogi, s katero se postopek začne, ni dovolj razdelan, šteti za nedopusten. Analogne zahteve veljajo za očitek, ki se navaja v utemeljitev razloga (glej sodbo z dne 12. februarja 2020, Kampete/Svet, T-164/18, neobjavljena, EU:T:2020:54, točka 112 in navedena sodna praksa).

113 V obravnavani zadevi tožeče stranke ob opiranju na sodno prakso ESČP in Sodišča trdijo, da je ohranitev temeljne naloge odvetnika, ki je obramba pravnih subjektov, potrebna za spodbujanje temeljnih vrednot, naštetih v členu 2 PEU, kot so demokracija, pravna država ali človekove pravice, v Uniji in za zagotavljanje temeljnih pravic, določenih v členih 7 in 47 Listine.

114 Poseg v neodvisnost odvetnika naj bi izhajal zlasti iz tega, da naj bi sporna prepoved prek svojih določb o izvzetju omejevala možnost odvetnikov, da sprejmejo in nato izvršujejo svoja pooblastila. Iz tega naslova naj bi sporna prepoved škodila temeljni nalogi odvetnika in s tem temeljnim vrednotam, naštetim v členu 2 PEU.

115 Tožeče stranke tako trdijo, da bi sporna prepoved v delu, v katerem načeloma omejuje opravljanje storitev pravnega svetovanja odvetnikov, lahko kršila temeljne vrednote, naštete v členu 2 PEU.

116 Iz tega sledi, da so tožeče stranke v tožbi, čeprav na kratko, koherentno in razumljivo predstavile bistvene dejanske in pravne elemente, na katere se opirajo.

117 Zato je treba ugovor nedopustnosti na podlagi člena 76(d) Poslovnika zavrniti.

2) Prvi očitek: poseg v neodvisnost odvetnika

118 Tožeče stranke ob podpori Bundesrechtsanwaltskammer in Ordre des avocats de Genève trdijo, da obveznost zaprositi za dovoljenje za zagotavljanje storitev pravnega svetovanja pomeni poseg v neodvisnost odvetnika, ki je potrebna za zagotovitev spoštovanja vrednot Unije iz člen 2 PEU, kot so demokracija, pravna država ali človekove pravice. Neodvisnost odvetnika naj bi bila tako potrebna za zagotovitev pravne države.

119 Sporne določbe naj bi ogrozile neodvisnost odvetnikov tako v razmerju do javnih organov kot v razmerju do njihovih strank in naj bi jim preprečevale, da izpolnijo dolžnost lojalnosti do njih. Izjeme, ki so določene v teh določbah, naj bi bile omejene in naj bi zajemale zgolj del storitev

pravnega svetovanja. Tožeče stranke opozarjajo, da kodeks poklicne etike evropskih odvetnikov, ki ga je sestavil Svet odvetniških združenj Evrope, nasprotuje temu, da tretja oseba, *a fortior*i javni organ, vpliva na proces sprejemanja in izvrševanja pooblastil odvetnika.

120 Tožeče stranke poudarjajo tudi, da organi ne smejo sprejeti ukrepov, ki bi ogrozili neodvisnost odvetnikov. To, da nacionalni ali evropski organi omejijo področja, na katerih lahko delujejo odvetniki, in osebe, ki jim lahko svetujejo, naj bi pomenilo poseg v neodvisnost odvetnikov in ne le v njihovo svobodo opravljanja nekaterih storitev.

121 Ordre des avocats de Genève dodaja, da je neodvisnost odvetnika v razmerju do javnih organov, tretjih in njegovih strank varovana s členom 47 Listine in členom 2 PEU. Sporna prepoved naj bi vanjo neupravičeno posegala, čeprav mora imeti odvetnik možnost proste izbire glede tega, ali bo vodil dano zadevo, tako da ne bi omejeval možnosti vsakogar, da uveljavlja svoje pravice.

122 Svet ob podpori Republike Estonije, Komisije ter Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko zavrača vsakršen poseg v neodvisnost odvetnika.

123 Splošno sodišče v zvezi s tem opozarja, da je iz člena 2 PEU razvidno, da Unija temelji na vrednotah, kot je pravna država, ki so skupne državam članicam v družbi, ki jo označuje med drugim pravičnost (sodba z dne 20. aprila 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, točka 62). Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem, pri čemer je učinkovit sodni nadzor, namenjen zagotovitvi spoštovanja določb prava Unije, neločljivo povezan z obstojem pravne države (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 73 in navedena sodna praksa).

124 Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da je odvetnik sodelavec pravosodja, ki pravno pomoč, ki jo njegove stranke potrebujejo, zagotavlja popolnoma neodvisno. Sodišče je namreč priznalo nalogo odvetnikov, ki morajo popolnoma neodvisno in v prednostnem interesu pravosodja zagotavljati pravno pomoč, ki jo stranka potrebuje (sodba z dne 18. maja 1982, AM & S Europe/Komisija, 155/79, EU:C:1982:157, točka 24). Sodišče je prav tako poudarilo, da temeljna naloga odvetnika vključuje na eni strani zahtevo, katere pomen je priznan v vseh državah članicah, da mora imeti vsak pravni subjekt možnost, da se popolnoma svobodno obrne na svojega odvetnika, čigar poklic že v svojem bistvu zajema nalogo neodvisnega pravnega svetovanja vsem, ki to potrebujejo, in na drugi strani tej prvi zahtevi korelativno zahtevo lojalnosti odvetnika do njegove stranke (sodba z dne 8. decembra 2022, Orde van Vlaamse Balies in drugi, C-694/20, EU:C:2022:963, točka 28).

125 Poleg tega Sodišče šteje, da je neodvisnost odvetnika posebej pomembna za varstvo pravice njegove stranke do učinkovitega pravnega sredstva s tem, da dopustnost pravnih sredstev, ki jih vložijo pravni subjekti, pogojuje s spoštovanjem zahteve, da tožečo stranko zastopa neodvisna tretja oseba. Cilj naloge zastopanja po odvetniku iz člena 19 Statuta Sodišča Evropske unije je namreč predvsem zagotoviti varstvo in obrambo interesov stranke ob spoštovanju zakonov ter pravil poklicnega ravnanja in poklicne etike, ki se uporabljajo. Zahteva po neodvisnosti ni opredeljena le negativno, to je z neobstojem delovnega razmerja, ampak tudi pozitivno, in sicer s sklicevanjem na deontološke obveznosti. V zvezi z zadnjim vidikom se neodvisnosti ne sme razumeti tako, da ne obstaja nikakršna povezava med odvetnikom in njegovo stranko, ampak tako, da ni tistih povezav, ki očitno posegajo v njegovo zmožnost, da svojo nalogo obrambe zagotovi tako, da čim bolje uveljavlja interese svoje stranke, ob spoštovanju zakona ter poklicnih pravil in pravil poklicne etike (glej v tem smislu sodbo z dne 24. marca 2022, PJ in PC/EUIPO,

C-529/18 P in C-531/18 P, EU:C:2022:218, točke 65, 66 in 69 ter navedena sodna praksa). Pravica pravnega subjekta do pravnega svetovanja, ki mu ga popolnoma neodvisno zagotovi odvetnik, je torej neločljivo povezana s pravico do učinkovitega pravnega sredstva.

126 Nazadnje, v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 19. februarja 2002, Wouters in drugi (C-309/99, EU:C:2002:98), se je Sodišče ob ugotovitvi, da ni pravil Unije o neodvisnosti odvetnikov, za določitev mej neodvisnosti odvetnika sklicevalo na veljavni nacionalni pravni okvir, in sicer na Samenwerkingsverordening 1993 (pravila o sodelovanju iz leta 1993), ki ga je sprejela Nederlandse Orde van Advocaten (nizozemska odvetniška zbornica) (glej v tem smislu sodbo z dne 19. februarja 2002, Wouters in drugi, C-309/99, EU:C:2002:98, točke od 99 do 102).

127 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je Sodišče kljub neobstoju predpisa primarnega prava, s katerim bi bila določena in opredeljena neodvisnost odvetnika, priznalo pomen take neodvisnosti za zagotovitev pravice pravnih subjektov do učinkovitega pravnega sredstva v okoliščinah, ki vključujejo povezavo s postopkom pred sodiščem.

128 Res je, da iz določb kodeksa poklicne etike evropskih odvetnikov, na katere se sklicujejo tožeče stranke, v skladu s katerimi je neodvisnost odvetnika „potrebna za pravno in sodno dejavnost“, izhaja, da lahko neodvisnost zajema tudi dejavnosti pravnega svetovanja, ki nima nobene povezave s postopkom pred sodiščem.

129 Vendar določbe kodeksa poklicne etike evropskih odvetnikov niso pravila prava Unije in ne morejo biti pravna podlaga za priznanje neodvisnosti odvetnika na ravni Unije. Poleg tega te določbe ne spreminjajo svobode vsake države članice, da uredi opravljanje odvetniškega poklica na svojem ozemlju. Pravila, ki se uporabljajo za ta poklic, se lahko zato med državami članicami bistveno razlikujejo (sodba z dne 19. februarja 2002, Wouters in drugi, C-309/99, EU:C:2002:98, točka 99). Prav tako ni sporno, da se tožeče stranke niso sklicevale na posebno pojmovanje neodvisnosti odvetnika v Belgiji. Vsekakor iz določb kodeksa poklicne etike evropskih odvetnikov izhaja, da je namen neodvisnosti, ki se zagovarja v tem kodeksu na pravnem področju, zagotoviti, da odvetnik svoji stranki svetuje brez občutka uslužnosti, brez kakršnega koli osebnega interesa in brez vsakršnega zunanjega pritiska. Te določbe se torej nanašajo na način, kako mora odvetnik opravljati dejavnost svetovanja. Določbe kodeksa poklicne etike evropskih odvetnikov zato ne morejo upravičiti tega, da lahko neodvisnost odvetnika, ki jo Sodišče priznava kot potrebno za varstvo pravice do učinkovitega pravnega sredstva, odvetnikom zagotovi popolno svobodo pri izbiri njihovega pooblastila na vseh področjih pravnega svetovanja.

130 V obravnavani zadevi iz analize prvega dela prvega tožbenega razloga izhaja, da se sporna prepoved ne uporablja za storitve pravnega svetovanja, ki jih opravlja odvetnik in ki so povezane s postopkom pred sodiščem, ter da torej nikakor ne posega v pravico do učinkovitega pravnega sredstva, zagotovljeno s členom 47 Listine.

131 Tako ni dokazano, da lahko sporna prepoved pripelje do posega v neodvisnost odvetnika, kot je priznana s sodno prakso Sodišča zaradi varstva te pravice.

132 Poleg tega je treba ob predpostavki, da je treba neodvisnost odvetnika enako kot varstvo poklicne skrivnosti, ki izhaja iz člena 7 Listine, priznati tudi zunaj okvira, ki se nanaša na spor, in da bi bil ugotovljen poseg v to neodvisnost, opozoriti, da taka neodvisnost ne pomeni, da za odvetniški poklic ne morejo veljati omejitve. Ta neodvisnost je namreč lahko predmet omejitev, utemeljenih

s cilji splošnega interesa, ki jim sledi Unija, če take omejitve glede na zastavljeni cilj ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega posega, ki bi ogrožal samo bistvo neodvisnosti odvetnikov (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 148).

133 Po eni strani pa iz točk od 94 do 103 zgoraj izhaja, da se s sporno prepovedjo, kot je zamejena zlasti z določbami o izvzetju, uresničujejo cilji splošnega interesa.

134 Po drugi strani določbe o izvzetju sicer pristojnim organom dajejo možnost, da odpravijo sporno prepoved v zvezi z nekaterimi storitvami pravnega svetovanja, vendar te določbe pristojnim organom ne omogočajo vplivanja na samo vsebino svetovanja, ki ga lahko glede na okoliščine primera odvetnik zagotovi ruski vladi ali zadevnemu subjektu s sedežem v Rusiji. Enako velja za samo sporno prepoved. Če je odvetnik upravičen do izvzetja ali celo izjeme, lahko svobodno opravlja svojo dejavnost svetovanja svoji stranki. Sporna prepoved in zlasti določbe o izvzetju torej ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega posega, ki bi ogrožal samo bistvo neodvisnosti odvetnikov.

135 Zato bi bil poseg v neodvisnost odvetnikov tudi ob predpostavki, da je podan, upravičen in sorazmeren.

136 Prvi očitek prvega dela drugega tožbenega razloga je treba zato zavrniti.

3) Drugi očitek: poseg v vrednote pravne države

137 Tožeče stranke ob podpori Bundesrechtsanwaltskammer in Ordre des avocats de Genève trdijo, da je ohranitev naloge odvetnikov nujna za spodbujanje temeljnih vrednot iz člena 2 PEU. Sporna prepoved naj bi tako ogrožala pravno državo, ki naj bi zajemala več načel, vključno z načeli pravne varnosti, dostopa do pravnega varstva in pravičnosti, ter spoštovanje človekovih pravic. Dostop do pravnega svetovanja odvetnika, tudi v zadevah, v katerih ne gre za spor, naj bi omogočal zagotavljanje spoštovanja pravne države, kar naj bi potrjevali številni politični in pravni dokumenti. To ogrožanje pravne države naj bi bilo očitno nesorazmerno in razlaga sporne prepovedi, ki bi bila v skladu z nadrejenimi pravili, naj ne bi bila mogoča.

138 Svet ob podpori Republike Estonije, Komisije ter Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko prereka stališče tožečih strank. Svet zlasti meni, da elementi, ki so jih tožeče stranke dodale v fazi replike, presegajo okvir preproste razširitve in zato niso dopustni na podlagi člena 84 Poslovnika.

139 Zaporedoma je treba preučiti ugovor nedopustnosti Sveta in utemeljenost drugega očitka prvega dela drugega tožbenega razloga tožečih strank.

i) Ugovor nedopustnosti na podlagi člena 84 Poslovnika

140 Na podlagi člena 84(1) Poslovnika navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se razkrile med postopkom.

141 V obravnavani zadevi so tožeče stranke že v fazi tožbe trdile, da je ocena pravnega položaja osebe, ki jo omogoča pravno svetovanje, bistvena dejavnost v pravni državi. Tako odvetnikovo svetovanje naj bi bilo torej zagotovljeno s členoma 7 in 47 Listine in bi naj prav tako predstavljalo vrednoto, ki je skupna vsem državam članicam.

142 Tožeče stranke so nato v repliki navedle, da pojem „pravna država“ med drugim zajema načela pravne varnosti, dostopa do pravnega varstva in pravičnosti, kot je Svet poudaril v odgovoru na tožbo. V nadaljevanju tožbe so tudi opozorile, da člen 2 PEU vsebuje človekove pravice.

143 Tožeče stranke so nato poudarile, da je dostop do pravnega svetovanja odvetnika, ki ga sporna prepoved omejuje, nujen za zagotovitev spoštovanja vsake od zgoraj navedenih pravic in načel. Dostop do pravnega svetovanja odvetnika naj bi bil zato potreben za zagotovitev spoštovanja pravne države.

144 S tem trditve, ki so jih tožeče stranke navedle v repliki, pomenijo razširitev tožbenih razlogov in očitkov iz tožbe in so torej dopustne.

145 Ugovor nedopustnosti je torej treba zavrniti.

ii) Poseg v vrednote pravne države

146 Splošno sodišče opozarja, da načelo, v skladu s katerim Unija temelji zlasti na vrednoti pravne države, izhaja tako iz člena 2 PEU, ki spada med skupne določbe Pogodbe EU, kot iz člena 21 PEU v zvezi z zunanjim delovanjem Unije, na katerega napotuje člen 23 PEU, ki se nanaša na skupno zunanjo in varnostno politiko (sodba z dne 22. junija 2021, Venezuela/Svet (Nanašanje na tretjo državo), C-872/19 P, EU:C:2021:507, točka 49).

147 Kot je bilo opozorjeno v točkah 40 in 41 zgoraj, ima temeljna pravica do učinkovitega pravnega sredstva in poštenega sojenja, določena v členu 47 Listine, poglaviten pomen kot garant vrednote pravne države, ki zahteva prost dostop do prava Unije za vse fizične in pravne osebe Unije ter možnost, da se pravni subjekti nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi.

148 Splošno sodišče je poleg tega pojasnilo, da obstaja neizčrpen seznam načel in pravil, ki jih je mogoče uvrstiti pod pojem „pravna država“. Med njimi so zlasti načeli zakonitosti in pravne varnosti, pravica do učinkovitega sodnega nadzora, vključno s spoštovanjem temeljnih pravic, ter načelo enakost pred zakonom (glej v tem smislu sodbo z dne 15. septembra 2016, Klyuyev/Svet, T-340/14, EU:T:2016:496, točka 88).

149 V uvodu je treba navesti, da tožeče stranke s svojimi trditvami ne zatrjujejo kršitve pravne države kot take, temveč vrednot, ki jo sestavljajo in ki so pravno izražene v načelih prava Unije.

150 Tožeče stranke s prvo trditvijo trdijo, da je na podlagi načela pravne varnosti zagotovljena možnost vsakogar, da prosto dostopa do pravnega svetovanja odvetnika v zadevah, v katerih gre za spor, in v zadevah, v katerih ne gre za spor.

151 To temeljno načelo prava Unije zlasti zahteva, da mora biti predpis jasen in natančen, zato da lahko posamezniki nedvoumno ugotovijo svoje pravice in obveznosti ter da lahko temu ustrezno ravnajo (sodba z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 161).

152 Načelo pravne varnosti se torej nanaša na značilnosti, ki jih morajo imeti pravna pravila sama po sebi. Kot pravilno navaja Svet, pa to načelo ne pomeni, da se odvetnikom ali drugim pravnim strokovnjakom zagotovi možnost nuditi svetovanje glede tega, kako je treba ta pravila razumeti.

153 Prvo trditev tožečih strank je torej treba zavrniti.

154 Tožeče stranke z drugo trditvijo trdijo, da možnost vsake osebe, da prosto dostopa do pravnega svetovanja odvetnika v zadevah, v katerih gre za spor, in v zadevah, v katerih ne gre za spor, omogoča zagotovitev dostopa do pravnega varstva.

155 Kot navaja Svet, je pravica do dostopa do pravnega varstva zagotovljena s členom 47 Listine. Kot je razvidno iz odgovora na prvi del prvega tožbenega razloga, je pravica do dostopa do odvetnika priznana le, če vključuje povezavo s postopkom pred sodiščem, in sicer zato, da se ohranijo jamstva, ki izhajajo iz člena 47 Listine. V obravnavani zadevi pa se v skladu z razlago, na katero je opozorjeno v točkah 51 in od 60 do 63 zgoraj, sporna prepoved ne uporablja prav za storitve pravnega svetovanja, ki vključujejo tako povezavo.

156 Poleg tega, kot je bilo navedeno v odgovoru na prvi tožbeni razlog, nobeno pravilo prava Unije, vključno s členom 2 PEU, ne določa temeljne pravice do posvetovanja z odvetnikom v zadevah, v katerih ne gre za spor.

157 Drugo trditev tožečih strank je zato treba zavrniti.

158 Tožeče stranke s tretjo trditvijo trdijo, da možnost vsakogar, da prosto dostopa do pravnega svetovanja odvetnika v zadevah, v katerih gre za spor, in v zadevah, v katerih ne gre za spor, v družbi zagotavlja spoštovanje človekovih pravic, zlasti temeljne pravice do spoštovanja zasebnega življenja, določene v členu 7 Listine.

159 Ugotoviti je treba, da tožeče stranke poleg pravice do spoštovanja komunikacije med odvetniki in njihovimi strankami, ki je določena v členu 7 Listine, niso opredelile drugih pravic, na katere naj bi vplivale sporna prepoved in določbe o izvzetju. Kot pa je bilo pojasnjeno v okviru analize drugega dela prvega tožbenega razloga, ta prepoved, vključno z določbami o izvzetju, ne posega v temeljno pravico, zagotovljeno s členom 7 Listine.

160 Tretja trditev tožečih strank zato ni utemeljena.

161 Tožeče stranke s četrto trditvijo trdijo, da je zagotavljanje storitev pravnega svetovanja v zadevah, v katerih ne gre za spor, del bistvene dejavnosti odvetnika, ki je varovana z vrednotami pravne države.

162 Vendar iz sodne prakse ESČP ali Sodišča ni mogoče sklepati, da člena 7 in 47 Listine, obravnavana ločeno ali skupaj, dajeta pravico do svetovanja odvetnika v zadevah, v katerih ne gre za spor, kot je razvidno iz točk od 52 do 63 zgoraj. Pravica do svetovanja odvetnika, zagotovljena v členu 47 Listine, se uporablja le, če obstaja povezava s postopkom pred sodiščem.

163 Poleg tega opravljanje pravnega svetovanja odvetnika v zadevah, v katerih ne gre za spor, ni zagotovljeno niti s členom 2 PEU niti širše s pravom Unije.

164 Četrta trditev tožečih strank torej ni utemeljena.

165 Tožeče stranke s peto trditvijo trdijo, da sporne prepovedi ni mogoče razlagati tako, da bi bila združljiva s pravno državo. Ta naj bi bila namreč preprosta prepoved zagotavljanja storitev pravnega svetovanja, ki ni združljiva z načeli pravne varnosti, dostopa do pravnega varstva, pravičnosti in spoštovanja človekovih pravic.

166 Vendar je v skladu s trditvami Sveta področje uporabe sporne prepovedi omejeno. Ta prepoved je bila zamejena z določbami o izjemah in določbami o izvzetju. Ob upoštevanju teh določb je Splošno sodišče v odgovor na prvi tožbeni razlog ugotovilo, da sporna prepoved ne posega v pravice, zagotovljene s členoma 7 in 47 Listine, in da ob predpostavki, gre za tak poseg glede člena 7 Listine, s tem ne bi bil kršen člen 52(1) Listine. Zato iz istih razlogov sporna prepoved prav tako ne posega v načela dostopa do pravnega varstva, pravičnosti in spoštovanja temeljnih pravic, kot se nanje sklicujejo tožeče stranke. Poleg tega je treba opozoriti, da je trditev, ki se nanaša na kršitev načela pravne varnosti, v okviru tega tožbenega razloga brezpredmetna.

167 Peto trditev tožečih strank je zato treba zavrniti.

168 Tožeče stranke s šesto in zadnjo trditvijo trdijo, da zatrjevan poseg v vrednote pravne države pomeni očitno neprimeren ukrep za uresničevanje ciljev, ki jih je navedel Svet.

169 Vendar iz zgornjih preudarkov izhaja, da ni bil dokazan noben poseg v vrednote pravne države.

170 Šesto trditev tožečih strank je torej treba zavrniti.

171 Iz navedenega izhaja, da je treba drugi očitek prvega dela drugega tožbenega razloga zavrniti.

b) Drugi del: kršitev načela sorazmernosti

172 Tožeče stranke ob podpori Bundesrechtsanwaltskammer in Ordre des avocats de Genève podredno trdijo, da uredbe 2022/1904, 2022/2474 in 2023/427 kršijo načelo sorazmernosti, ki je splošno načelo prava Unije in je določeno v členu 5 PEU. Uvedba splošnega sistema prepovedi opravljanja storitev pravnega svetovanja naj namreč ne bi bila primerna za uresničitev zastavljenih legitimnih ciljev in bi naj presegala to, kar je nujno potrebno za uresničitev teh ciljev.

173 Svet ob podpori Republike Estonije, Komisije ter Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko prereka trditve tožečih strank.

174 Glede tega Splošno sodišče opozarja, da se z načelom sorazmernosti, ki je eno od splošnih načel prava Unije, zahteva, da so ukrepi, uvedeni z določbo prava Unije, taki, da se z njimi lahko uresničijo legitimni cilji, ki jim sledi zadevna ureditev, in da ne prekoračijo tega, kar je potrebno za doseganje teh ciljev (sodba z dne 13. marca 2012, Melli Bank/Svet, C-380/09 P, EU:C:2012:137, točka 52).

175 Prav tako je treba opozoriti, da je treba glede sodnega nadzora nad spoštovanjem načela sorazmernosti zakonodajalcu Unije priznati široko diskrecijsko pravico na področjih, na katerih mora sprejeti politične, gospodarske in socialne odločitve in na katerih mora opraviti zahtevne presoje. Le očitna neprimernost ukrepa, sprejetega na teh področjih, glede na cilj, ki ga uresničuje pristojna institucija, lahko vpliva na zakonitost takega ukrepa (sodbi z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 146, in z dne 15. februarja 2023, Belaeronavigatsia/Svet, T-536/21, EU:T:2023:66, točka 68).

176 Kot je bilo pojasnjeno v točkah od 93 do 103 zgoraj, je sporna prepoved primeren in dosleden odgovor na cilj dodatne okrepitve pritiska na Rusko federacijo, da konča vojno agresijo proti Ukrajini, in je nikakor ni mogoče šteti za očitno neprimerno glede na navedeni cilj. Že zgolj na tej podlagi je treba ugotoviti, da sporna prepoved ne krši člena 5 PEU.

177 Poleg tega, tudi če bi se tožeče stranke z drugim delom drugega tožbenega razloga sklicevale na nesorazmeren poseg v temeljno nalogo odvetnika ob spoštovanju in za obrambo pravne države, je treba vsekakor poudariti, da ta naloga ni neomejena in je lahko predmet omejitev, ki so upravičene s cilji splošnega interesa, ki jim sledi Unija, če take omejitve glede na zastavljeni cilj ne pomenijo nesorazmernega in nedopustnega posega, ki bi ogrozil bistvo naloge, zaupane odvetnikom v pravni državi (glej v tem smislu sodbo z dne 28. marca 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, točka 148).

178 Ker tožeče stranke niso dokazale obstoja posega niti v neodvisnost odvetnika, kot je priznana zaradi pravice do učinkovitega pravnega sredstva, niti v vrednote pravne države, prav tako ni dokazano, da sporna prepoved posega v bistvo naloge, ki jo odvetniki opravljajo v pravni državi.

179 Zato drugi del drugega tožbenega razloga ni utemeljen in ga je treba zavrniti.

3. Tretji tožbeni razlog: kršitev načela pravne varnosti

180 Tožeče stranke ob podpori Bundesrechtsanwaltskammer in Ordre des avocats de Genève trdijo, da določbe, s katerimi se uvaja sporna prepoved, kršijo načelo pravne varnosti. Ne bi naj bile niti jasne niti natančne in naj ne bi omogočale nobene predvidljivosti glede njihove uporabe.

181 Prvič, iz uvodne izjave 19 Uredbe 2022/1904 v povezavi z določbami odstavkov 5 in 6 člena 5n Uredbe št. 833/2014, kakor je bila spremenjena, naj ne bi bilo mogoče razumeti, katere storitve so izključene iz sporne prepovedi.

182 Drugič, izjema v zvezi z združljivostjo s cilji uredb 2022/2474 in 2023/427 ter Uredbe št. 269/2014, ki je določena v členu 5n(6) Uredbe št. 833/2014, naj ne bi bila dovolj razmejena, saj naj v teh uredbah ne bi bilo opredeljeno, kaj so njihovi cilji.

183 Tretjič, pojem „skupni ali izključni nadzor“ s strani pravne osebe, subjekta ali organa, ki je registriran ali ustanovljen na podlagi prava države članice, države članice Evropskega gospodarskega prostora, Švice ali partnerske države, uporabljen v odstavku 7 člena 5n Uredbe št. 833/2014, naj ne bi bil razumljiv.

184 Četrtič, na podlagi besedila sporne prepovedi naj ne bi bilo mogoče razumeti, ali so dejavnosti, kot so storitve pravnega zastopanja v predhodnih postopkih, storitve v zvezi z dezinvestiranjem ali prenehanjem poslovnih dejavnosti v Rusiji, priprava obvestil o prenosu delnic v zvezi s pridobitvijo lastnih delnic subjekta Unije od ruskih delničarjev, spremljanje posvetovanja na podlagi sporazuma, sklenjenega pred 7. oktobrom 2022, ali govor na konferenci o pravnih vprašanjih ali organizacija take konference, kadar so udeleženci zaposleni v subjektu s sedežem v Rusiji, prepovedane ali ne.

185 Tožeče stranke dodajajo, da je Svet prilagodil in pojasnil obseg določb, s katerimi je bila uvedena sporna prepoved, kar pa ni odpravilo kršitve načela pravne varnosti. Šlo naj bi za pojasnila po sprejetju sporne prepovedi, ki naj večinoma ne bi bila javna, medtem ko naj pojem „storitve pravnega svetovanja v nepravdnih zadevah [zadevah, v katerih ne gre za spor]“, ki naj bi bile prepovedane, še vedno ne bi bil jasno razmejen.

186 Svet ob podpori Republike Estonije, Komisije ter Visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko prereka trditve tožečih strank.

187 V zvezi s tem Splošno sodišče opozarja, da v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo pravne varnosti, ki je splošno načelo prava Unije, med drugim zahteva, da so pravna pravila jasna in natančna ter da so njihovi učinki predvidljivi, predvsem če imajo lahko neugodne posledice za posameznike in podjetja. Sankcijo, tudi če nima kazenskopravne narave, je mogoče naložiti le, če ima jasno in nedvoumno zakonito podlago. Načelo pravne varnosti zlasti pomeni, da so vsi predpisi Unije, zlasti kadar se z njimi nalagajo sankcije ali se dovoljuje, da se naložijo sankcije, jasni in natančni, zato da lahko zadevne osebe nedvoumno poznajo pravice in obveznosti, ki izhajajo iz njih, in lahko posledično ustrezno ukrepajo (glej sodbo z dne 16. julija 2014, National Iranian Oil Company/Svet, T-578/12, neobjavljena, EU:T:2014:678, točka 112 in navedena sodna praksa).

188 Iz sodne prakse je prav tako razvidno, da obstoj nedoločnih izrazov v določbi ne pomeni nujno, da je kršen člen 7 EKČP, in da dejstvo, da zakon podeljuje diskrecijsko pravico, samo po sebi ne pomeni kršitve zahteve po predvidljivosti, če sta obseg in način izvrševanja te pravice glede na zadevni zakonit cilj dovolj jasno opredeljena, zato da se posamezniku zagotovi ustrezno varstvo zoper samovoljo. V zvezi s tem sodna praksa poleg besedila zakona upošteva tudi vprašanje, ali so bili uporabljeni neopredeljeni pojmi pojasnjeni v ustaljeni in objavljeni sodni praksi (glej sodbo z dne 4. septembra 2015, NIOC in drugi/Svet, T-577/12, neobjavljena, EU:T:2015:596, točka 135 in navedena sodna praksa).

189 Poleg tega zahteva po predvidljivosti, ki spremlja načelo zakonitosti kazni – ki zahteva, da zakon jasno opredeli kazniva dejanja in kazni – ne nasprotuje temu, da se z zakonom podeli diskrecijska pravica, katere obseg in način izvrševanja sta opredeljena dovolj jasno. Ta načela sodne prakse se uporabljajo tudi za omejevalne ukrepe, ki sicer načeloma niso namenjeni sankcioniranju kršitev, temveč so preventivni ukrepi, vendar močno posegajo v pravice in svoboščine zadevnih oseb (glej sodbo z dne 4. septembra 2015, NIOC in drugi/Svet, T-577/12, neobjavljena, EU:T:2015:596, točka 136 in navedena sodna praksa).

190 Na podlagi teh preudarkov je treba preučiti trditve tožečih strank.

191 Tožeče stranke s prvo trditvijo trdijo, da na podlagi besedila uvodne izjave 19 Uredbe 2022/1904 in določb o sporni prepovedi ni mogoče opredeliti prepovedanih storitev pravnega svetovanja.

192 Čeprav so v uvodni izjavi 19 Uredbe 2022/1904 zgolj opredeljene velike kategorije storitev pravnega svetovanja, za katere velja sporna prepoved, in tiste, za katere ta prepoved ne velja, člen 5n(5) in (6) Uredbe št. 833/2014 natančneje zamejuje sporno prepoved.

193 Vsekakor ob predpostavki, da so odvetniki lahko sledili ozki razlagi zadevnih določb, tako da niso zagotavljali pravnega svetovanja, potrebnega za preprečevanje, predvidenje ali celo pripravo sodnega ali upravnega postopka, zadostuje opozoriti, da besedilo člena 5n Uredbe št. 883/2014, zlasti njegovih odstavkov 5 in 6, vsekakor – kot je bilo navedeno v odgovoru na prvi tožbeni razlog – tožečima strankama omogoča razlikovanje med storitvami pravnega svetovanja, za katere se sporna prepoved ne uporablja, in tistimi, za katere se.

194 Zato prve trditve tožečih strank ni mogoče sprejeti.

195 Tožeče stranke z drugo trditvijo trdijo, da zahteva po združljivosti s cilji Uredbe št. 833/2014 in Uredbe št. 269/2014, kot je določena s členom 5n(6) Uredbe št. 833/2014, ni natančna.

196 V uvodni izjavi 2 Uredbe št. 833/2014 je navedeno, da mora sprejetje omejevalnih ukrepov omogočiti „povečanje stroškov delovanja Rusije, ki spodkopava[…] ozemeljsko nedotakljivost, suverenost in neodvisnost Ukrajine, ter […] spodbujanje mirne rešitve krize“.

197 Poleg tega je v uvodni izjavi 3 Uredbe št. 269/2014 navedeno, da „bi bilo treba rešitev za krizo najti s pogajanji med vladama Ukrajine in Ruske federacije, […] ter da bo Unija, če takšni rezultati ne bodo doseženi v določenem časovnem okviru, odločala o dodatnih ukrepih, kot so prepovedi potovanj, zamrznitve finančnih sredstev in preklic vrha EU-Rusija“. V uvodni izjavi 6 je opozorjeno, da se z navedeno uredbo „spoštujejo temeljne pravice in upoštevajo načela, ki jih priznava zlasti [Listina], ter zlasti pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sojenja ter pravica do varstva osebnih podatkov“.

198 Namen zahteve po združljivosti s cilji Uredbe št. 833/2014 in Uredbe št. 269/2014, kot je določena s členom 5n(6) Uredbe št. 833/2014, je tako zagotoviti, da izjema iz te določbe ne ogroža cilja izvajanja pritiska na Rusko federacijo, da konča vojno agresijo proti Ukrajini, ob spoštovanju načel, zagotovljenih z Listino. Kot poudarja Svet, je namen te zahteve preprečiti vsakršno zlorabo izjeme iz zgoraj navedenega odstavka 6 in je tako dovolj izrecna.

199 Zato je treba drugo trditev tožečih strank zavrniti.

200 Tožeče stranke s tretjo trditvijo trdijo, da pojem „nadzor“ iz člena 5n(7) Uredbe št. 833/2014, ki zajema pojma „izključni nadzor“ in „skupni nadzor“, ni razumljiv, ker v tej uredbi ni opredeljen.

201 Vendar na področju omejevalnih ukrepov Svet pravilno poudarja, da je Sodišče že razsodilo da je „neko družbo mogoče opredeliti kot ‚družbo, ki je v lasti ali pod nadzorom drugega subjekta‘, kadar je zadnjenavedeni v položaju, v katerem lahko vpliva na izbiro zadevne družbe, tudi če med tema gospodarskima subjektoma ni nikakršne pravne vezi, lastništva ali udeležbe v kapitalu“ (sodba z dne 10. septembra 2019, HTTS/Svet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, točka 75).

202 Zato je treba tretjo trditev tožečih strank zavrniti.

203 Tožeče stranke s četrto trditvijo menijo, da sporna prepoved vsebuje nekaj nejasnosti glede njenega obsega.

204 Vendar nobena od zatrjevanih nejasnosti ne more povzročiti kršitve načela pravne varnosti.

205 Najprej, kot je razvidno iz točke 61 zgoraj, besedilo člena 5n(5) Uredbe št. 833/2014 dovoljuje opravljanje storitev pravnega svetovanja v okviru predhodnih postopkov.

206 Dalje, glede dezinvestiranja ali prenehanja poslovnih dejavnosti podjetij, ki obstajajo v Rusiji, iz člena 5n(2) Uredbe št. 833/2014 izhaja, da je zagotavljanje pravnega svetovanja v zvezi s takimi transakcijami prepovedano, če je namenjeno ruski vladi in subjektom s sedežem v Rusiji. Tako prepoved je mogoče odpraviti le pod pogoji, ki so določeni na eni strani v členu 5n(7) Uredbe št. 833/2014 in na drugi strani v členu 12b(2a) iste uredbe.

207 Poleg tega člen 5n(2) Uredbe št. 833/2014 prepoveduje zagotavljanje pravnega svetovanja v zvezi z obvestilom o prenosu delnic za namene in glede pridobitve lastnih delnic subjekta Unije od sedanjih ruskih delničarjev, če je to svetovanje neposredno ali posredno namenjeno ruski vladi ali

subjektom s sedežem v Rusiji. V zvezi s tem ni pomembno, da bi lahko zadevna transakcija, izvedena zahvaljujoč navedenemu pravnemu svetovanju, navsezadnje posredno koristila ruski vladi ali subjektom s sedežem v Rusiji.

208 Poleg tega je v skladu s členom 2 Uredbe 2022/1904 sporna prepoved začela veljati 7. oktobra 2022. Iz tega sledi, da je odvetnikom načeloma prepovedano zagotavljati pravno svetovanje ruski vladi ali subjektom s sedežem v Rusiji v okviru nadaljnjega svetovanja na podlagi pisma o najetju ali pogodbe, sklenjene pred 7. oktobrom 2022. To prepoved je mogoče odpraviti le pod pogoji, določenimi v členu 5n(4) Uredbe št. 833/2014, in sicer za pravno svetovanje, ki ga je treba zagotoviti prav zato, da se pred končnim datumom iz tega člena odpovejo pogodbe, sklenjene pred 7. oktobrom 2022.

209 Nazadnje je treba navesti, da člen 5n(2) Uredbe št. 833/2014 prepoveduje že samo posredno zagotavljanje storitev pravnega svetovanja ruski vladi ali subjektom s sedežem v Rusiji. Vendar ta prepoved ne nasprotuje temu, da se govori na konferenci, na kateri je navzoč uslužbenec ruske vlade ali subjekta s sedežem v Rusiji, dokler ta govor ostane splošen in ne pomeni svetovanja, ki temelji na razlagi in uporabi pravnega pravila v posebnem položaju ter ki bi ruski vladi, ruskemu subjektu ali posebni kategoriji ruskih subjektov olajšalo sprejemanje odločitev.

210 Zato je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

211 Ker so bili trije tožbeni razlogi, ki so jih tožeče stranke navedle v utemeljitev tožbe, zavrnjeni, je treba tožbo vsekakor zavrniti, ne da bi bilo treba odločiti o njeni dopustnosti.

IV. Stroški

212 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

213 Ker tožeče stranke niso uspele, se jim v skladu s predlogi Sveta naloži plačilo njihovih stroškov in stroškov Sveta.

214 V skladu s členom 138(1) in (3) Poslovnika Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Republika Estonija, Komisija ter Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (veliki senat)

razsodilo:

1. **Tožba se zavrne.**

2. **Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles in druge tožeče stranke, katerih imena so v prilogi, nosijo svoje stroške in stroške Sveta Evropske unije.**

3. **Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Republika Estonija, Evropska komisija ter Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko nosijo svoje stroške.**

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

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 2. oktobra 2024.

Podpisi