Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (голям състав)

2 октомври 2024 година *

„Обща външна политика и политика на сигурност — Ограничителни мерки, приети с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна — Забрана за предоставяне на услуги по правни консултации на руското правителство и на установени в Русия образувания — Основна задача на адвокатите в едно демократично общество — Право на адвокатите да предоставят услуги по правни консултации — Право на консултиране от адвокат — Членове 7, 47 и член 52, параграф 2 от Хартата на основните права — Независимост на адвоката — Правова държава — Пропорционалност — Правна сигурност“

По дело T-797/22

Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, установена в Брюксел (Белгия), и другите жалбоподатели, чиито имена са посочени в приложението [1], представлявани от P. de Bandt, T. Ghysels, T. Bontinck и A. Guillerme, адвокати,

жалбоподатели,

подпомагана от

Bundesrechtsanwaltskammer, установена в Берлин (Германия), представлявана от J.-P. Buyle, D. Van Gerven и N. Azizollahoff, адвокати,

и от

Ordre des avocats de Genève, установена в Женева (Швейцария), представлявана от F. Zimeray, адвокат,

встъпили страни,

срещу

Съвет на Европейския съюз, представляван от V. Piessevaux и S. Lejeune,

ответник,

подпомаган от

* Език на производството: френски.

[1] Списъкът с другите жалбоподатели е приложен единствено към текста, съобщен на страните.

Република Естония, представлявана от M. Kriisa,

от

Европейска комисия, представлявана от J.-F. Brakeland, C. Giolito, M. Carpus Carcea и Цв. Георгиева,

и от

Върховен представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, представляван от F. Hoffmeister, L. Havas и M. De Almeida Veiga,

встъпили страни,

ОБЩИЯТ СЪД (голям състав),

състоящ се от: M. van der Woude, председател, S. Papasavvas, R. da Silva Passos, Ал. Корнезов, L. Truchot, S. Gervasoni (докладчик), N. Półtorak, P. Nihoul, U. Öberg, C. Mac Eochaidh, T. Pynnä, J. Martín y Pérez de Nanclares, M. Brkan, P. Zilgalvis и I. Gâlea, съдии,

секретар: V. Di Bucci,

предвид изложеното в писмената фаза на производството, по-специално:

– жалбата, подадена в секретариата на Общия съд на 26 декември 2022 г.,

– изявленията при встъпване, подадени в секретариата на Общия съд от Комисията, от върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, от Република Естония, от Bundesrechtsanwaltskammer и от Ordre des avocats de Genève, съответно на 4 май, 12 май, 22 юни, 25 юли и 21 август 2023 г.,

– изявлението за изменение на жалбата, подадено в секретариата на Общия съд на 5 май 2023 г.,

– писмения въпрос на Общия съд към жалбоподателите и техните отговори на този въпрос, подадени в секретариата на Общия съд на 27 февруари 2024 г.,

предвид изложеното в общото съдебно заседание от 12 март 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си на основание член 263 ДФЕС жалбоподателите, Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles (Нидерландска адвокатска колегия Брюксел) и другите физически и юридически лица, чиито имена са посочени в приложението, искат отмяна, първо, на член 1, точка 12 от Регламент (ЕС) 2022/1904 на Съвета от 6 октомври 2022 година за изменение на Регламент (ЕС) № 833/2014 относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ L 259 I, 2022 г., стр. 3), в частта, в която се заменя и изменя член 5н, параграф 2 и параграфи 4—12 от Регламент (ЕС) № 833/2014 на

Съвета от 31 юли 2014 година относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ L 229, 2014 г., стр. 1), по отношение на услугите по предоставяне на правни консултации, второ, на член 1, точка 13 от Регламент (ЕС) 2022/2474 на Съвета от 16 декември 2022 година за изменение на Регламент № 833/2014 (ОВ L 322 I, 2022 г., стр. 1), в частта, в която се заменя и изменя член 5н, параграф 2 и параграфи 4—11 от Регламент № 833/2014 по отношение на услугите по предоставяне на правни консултации, и трето, на член 1, точка 13 от Регламент (ЕС) 2023/427 на Съвета от 25 февруари 2023 година за изменение на Регламент № 833/2014 (ОВ L 59 I, 2023 г., стр. 6), в частта, в която се добавя член 12б, параграф 2а в Регламент № 833/2014 по отношение на услугите по предоставяне на правни консултации.

I. Обстоятелствата по спора

2 Жалбоподателите са адвокатски колегии и белгийски адвокати.

3 През март 2014 г. Руската федерация незаконно анексира Автономна република Крим и град Севастопол (Украйна) и оттогава тя осъществява постоянни действия по дестабилизиране на Източна Украйна. В отговор на тези действия Европейският съюз въвежда ограничителни мерки с оглед на действията на Руската федерация, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна, както и ограничителни мерки в отговор на незаконното анексиране на Автономна република Крим и на град Севастопол от Руската федерация.

4 Така на 17 март 2014 г. са приети Решение 2014/145/ОВППС на Съвета относно ограничителни мерки във връзка с действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 78, 2014 г., стр. 16) и Регламент (ЕС) № 269/2014 на Съвета относно ограничителни мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 78, 2014 г., стр. 6).

5 Впоследствие е прието Решение 2014/512/ОВППС на Съвета от 31 юли 2014 година относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ L 229, 2014 г., стр. 13), за да се въведат целеви ограничителни мерки в сферите на достъп до капиталовите пазари, отбрана, изделия с двойна употреба и чувствителни технологии, и по-специално в сектора на енергетиката. Като счита, че последните мерки попадат в обхвата на Договора за функционирането на ЕС и че изпълнението им изисква регулаторно действие на равнището на Съюза, Съветът на Европейския съюз приема Регламент № 833/2014, който съдържа по-подробни разпоредби, за да породят действие изискванията на Решение 2014/512 — както на равнището на Съюза, така и в държавите членки.

6 На 15 февруари 2022 г. Государственная дума Федерального собрания Российской Федерации (Държавна дума на Федералното събрание на Руската федерация) гласува резолюция, с която от президента на Руската федерация се иска да признае за независими държави претендираните от сепаратистите части в Източна Украйна. На 21 февруари 2022 г. президентът на Руската федерация подписва указ, с който признава независимостта и суверенитета на самопровъзгласилите се „Донецка народна република“ и „Луганска

народна република“ и разпорежда разполагането на руски въоръжени сили в тези зони. На 24 февруари 2022 г. президентът на Руската федерация обявява военна операция в Украйна и в същия ден руските въоръжени сили нападат няколко места в страната.

7 Същия ден върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност публикува декларация от името на Съюза, в която заклеймява „непровокираното нашествие“ в Украйна на въоръжените сили на Руската федерация и посочва, че отговорът на Съюза ще включва както секторни, така и индивидуални ограничителни мерки. В заключенията си, които приема на извънредното си заседание същия ден, Европейският съвет осъжда по възможно най-категоричен начин тази „непровокирана и неоправдана агресия“, като счита, че с незаконните си военни действия, за които трябва да отговаря, Руската федерация грубо нарушава международното право и принципите на Устава на ООН и подкопава европейската и световната сигурност и стабилност.

8 В заключенията си от 23—24 юни 2022 г. Европейският съвет заявява, че ще продължи работата по санкциите, включително за укрепване на прилагането и предотвратяване на заобикалянето им.

9 На 21 септември 2022 г. Руската федерация решава да засили още повече агресията си срещу Украйна, като подкрепя организирането на незаконни „референдуми“ в окупираните от Русия части на Донецка, Херсонска, Луганска и Запорожка област, като обявява мобилизация в Русия и отправя нови заплахи за използване на оръжия за масово унищожение. Вследствие на тези „референдуми“ президентът на Руската федерация официализира анексирането от Русия на украинските области Донецк, Луганск, Запорожие и Херсон.

10 На 30 септември 2022 г. членовете на Европейския съвет приемат декларация, с която осъждат незаконното анексиране от Русия на украинските области Донецк, Луганск, Запорожие и Херсон и заявяват, че Русия застрашава световната сигурност. Членовете на Европейския съвет заявяват, че ще затегнат ограничителните си мерки за противодействие на незаконните действия на Русия и ще увеличат още повече натиска върху Русия да прекрати агресивната си война.

11 На 6 октомври 2022 г. Съветът приема Решение (ОВППС) 2022/1909 за изменение на Решение 2014/512 (ОВ L 259 I, 2022 г., стр. 122). На същата дата на основание член 215 ДФЕС Съветът приема Регламент 2022/1904.

12 В съображение 19 от Регламент 2022/1904 се определят услугите по предоставяне на правни консултации, които са забранени с този регламент, както следва:

„[С] Решение (ОВППС) 2022/1909 се разширява съществуващата забрана за предоставяне на някои услуги на Руската федерация, като се забранява предоставянето на архитектурни и инженерни услуги, както и консултантски услуги в областта на информационните технологии и услуги по предоставяне на правни консултации. […] „Услугите по предоставяне на правни консултации“ обхващат предоставянето на правни консултации на клиенти по охранителни производства, включително търговски сделки, включващи прилагане или тълкуване на правото, участие с клиенти или от името на клиенти в търговски сделки, преговори и други отношения с трети страни, както и изготвяне, изпълнение и проверка на правни документи. „Услугите по предоставяне на правни

консултации“ не включват представителството, предоставянето на консултации, изготвянето или проверката на документи в контекста на услугите по процесуално представителство, а именно по въпроси или производства пред административни агенции, съдилища или други надлежно учредени официални съдилища, както и в рамките на арбитражни производства или производства по медиация“.

13 С член 1, точка 12 от Регламент 2022/1904 се добавя нов член 5н в Регламент № 833/2014, който заменя предишния член 5н и предвижда по-специално забрана за предоставяне на услуги по правни консултации (наричана по-нататък „спорната забрана“), както следва:

„2. Забранява се предоставянето, пряко или непряко, на архитектурни и инженерни услуги, правни консултации и консултантски услуги в областта на информационните технологии на:

а) правителството на Русия; или

б) установени в Русия юридически лица, образувания или органи.

[…]

4. Параграф 2 не се прилага за предоставянето на услуги, които са строго необходими за прекратяването до 8 януари 2023 г. на договори, които не са в съответствие с настоящия член, сключени преди 7 октомври 2022 г., или на допълнителни договори, необходими за изпълнението на такива договори.

5. Параграфи 1 и 2 не се прилагат за предоставянето на услуги, които са строго необходими за упражняването на правото на защита в съдебно производство и на правото на ефективни правни средства за защита.

6. Параграфи 1 и 2 не се прилагат за предоставянето на услуги, които са строго необходими за осигуряване на достъп до съдебни, административни или арбитражни производства в дадена държава членка или за признаване или изпълнение на съдебно решение или решение по арбитраж, постановено в държава членка, ако предоставянето на услуги е в съответствие с целите на настоящия регламент и Регламент […] № 269/2014 на Съвета.

7. Параграфи 1 и 2 не се прилагат за предоставянето на услуги, предназначени за изключително ползване от юридически лица, образувания или органи, установени в Русия, които са притежавани или контролирани еднолично или съвместно от юридическо лице, образувание или орган, регистрирано или учредено съгласно правото на държава членка, държава — членка на Европейското икономическо пространство, Швейцария или партньорска държава, както е посочено в приложение VIII.

8. Параграф 2 не се прилага за предоставянето на услуги, необходими за извънредни кризисни ситуации, свързани общественото здраве, спешно предотвратяване или ограничаване на последиците от събитие, за което е вероятно тежко и съществено да засегне човешкото здраве и безопасност или околната среда, или в отговор на природни бедствия.

9. Параграф 2 не се прилага за предоставянето на услуги, необходими за актуализиране на софтуер за невоенна употреба и за невоенен краен ползвател, разрешени с член 2,

параграф 3, буква г) и член 2а, параграф 3, буква г) по отношение на стоките, изброени в приложение VII.

10. Чрез дерогация от параграфи 1 и 2 компетентните органи могат да разрешат услугите, посочени в тях, при условия, които сметнат за подходящи, след като установят, че това е необходимо за:

а) хуманитарни цели, например предоставяне или улесняване на предоставянето на помощ, включително медицински материали, храна или прехвърляне на хуманитарни работници и свързана с тях помощ, или за евакуации;

б) дейности на гражданското общество, които пряко насърчават демокрацията, правата на човека или принципите на правовата държава в Русия; или

в) функционирането на дипломатическите и консулските представителства на Съюза и на държавите членки или партньорските държави в Русия, включително делегации, посолства и мисии, или международни организации в Русия, ползващи се с имунитети в съответствие с международното право.

11. Чрез дерогация от параграфи 1 и 2 компетентните органи могат да разрешат услугите, посочени [в тях], при условия, които сметнат за подходящи, след като установят, че това е необходимо за:

а) осигуряване на енергийните доставки от критично значение в рамките на Съюза и за закупуването, вноса или транспортирането в Съюза на титан, алуминий, мед, никел, паладий и желязна руда;

б) осигуряване на непрекъсната експлоатация на инфраструктури, хардуер и софтуер, които са от критично значение за човешкото здраве и безопасност или за безопасността на околната среда;

в) създаването, експлоатацията, поддръжката, снабдяването с гориво и неговото преработване и безопасността на ядрените способности за граждански цели, продължаването на проектирането, изграждането и въвеждането в експлоатация, довършването на ядрени съоръжения за граждански цели, както и доставката на прекурсорни материали за производството на медицински радиоизотопи и подобни медицински приложения, или технологии от критично значение за радиационния мониторинг на околната среда, както и за сътрудничеството в ядрената област за граждански цели, по-специално в областта на научноизследователската и развойната дейност; или

г) предоставянето на електронни съобщителни услуги от телекомуникационните оператори от Съюза, необходими за експлоатацията, поддръжката и сигурността, включително киберсигурността, на електронните съобщителни услуги в Русия, в Украйна, в Съюза, между Русия и Съюза и между Украйна и Съюза, както и за услугите на центровете за данни в Съюза.

12. В срок от две седмици след предоставянето на разрешение съгласно параграфи 10 и 11, предоставилата го държава членка уведомява другите държави членки и Комисията“.

14 На 16 декември 2022 г. Съветът приема Решение (ОВППС) 2022/2478 за изменение на Решение 2014/512 (ОВ L 322, 2022 г., стр. 614), а на основание член 215 ДФЕС — Регламент 2022/2474.

15 Що се отнася до забраната за предоставяне на услуги по правни консултации, с член 1, точка 13 от Регламент 2022/2474 се изменя само формално член 5н от Регламент № 833/2014. Така с член 5н, параграф 10 от Регламент № 833/2014 се обединяват предишните параграфи 10 и 11 от този регламент, без да се изменя нормативното им съдържание.

16 На 25 февруари 2023 г. Съветът приема Решение (ОВППС) 2023/434 за изменение на Решение 2014/512 (ОВ L 59 I, 2023 г., стр. 593), а на основание член 215 ДФЕС — Регламент 2023/427.

17 С Регламент № 2023/427 не се изменя текстът на член 5н от Регламент № 833/2014. С член 1, точка 13 от Регламент 2023/427 обаче се въвежда нова дерогация от спорната забрана чрез нов параграф 2а, който е включен в член 12б от Регламент № 833/2014 и е формулиран по следния начин:

„2а. Чрез дерогация от член 5н [от Регламент № 833/2014], компетентните органи могат да разрешат да продължи предоставянето на изброените в него услуги до 31 декември 2023 г., когато предоставянето на услугите е строго необходимо за освобождаването от активи в Русия или за прекратяване на стопанска дейност в Русия, в случай че са изпълнени следните условия:

а) тези услуги се предоставят изключително на — и в полза на — юридическите лица, образуванията и органите, създадени в резултат на освобождаването от активи; както и

б) компетентните органи, които се произнасят по дадено искане за разрешение, нямат основателни причини да смятат, че потребителят на услугите може, пряко или непряко, да е руското правителство или военен краен потребител или че самите услуги могат да имат военна крайна употреба в Русия“.

II. Искания на страните

18 Жалбоподателите, подкрепяни от Bundesrechtsanwaltskammer и Ordre des avocats de Genève молят Общия съд:

– да отмени член 1, точка 12 от Регламент 2022/1904 в частта, в която се заменя и изменя член 5н, параграф 2 и параграфи 4—12 от Регламент № 833/2014 по отношение на услугите по предоставяне на правни консултации, член 1, точка 13 от Регламент 2022/2474, в частта, в която се заменя и изменя член 5н, параграф 2 и параграфи 4—11 от Регламент № 833/2014 по отношение на услугите по предоставяне на правни консултации, и член 1, точка 13 от Регламент 2023/427, в частта, в която се добавя член 12б, параграф 2а в Регламент № 833/2014 по отношение на услугите по предоставяне на правни консултации,

– да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

19 Съветът, подкрепян от Република Естония, Европейската комисия и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, моли по същество Общия съд:

– да отхвърли жалбата като недопустима в частта, в която се иска отмяна на член 5н, параграф 10 и член 12б, параграф 2а от Регламент № 833/2014 (наричани по-нататък „разпоредбите за освобождаване“),

– да отхвърли жалбата като неоснователна,

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

20 Освен това Република Естония, Комисията и върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност молят Общия съд да отхвърли жалбата като изцяло недопустима.

III. От правна страна

A. По допустимостта

21 Съветът счита, че жалбата е допустима в частта, в която се отнася до член 5н, параграф 2, параграфи 4—9 и параграф 11 от Регламент № 833/2014. За сметка на това Съветът оспорва допустимостта на жалбата в частта, в която се иска отмяна на разпоредбите за освобождаване. Само Република Естония, Комисията и върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност поддържат, че жалбата е изцяло недопустима.

22 Освен това Съветът, подкрепян от Република Естония, Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, счита, че подаденото от жалбоподателите изявление за изменение на жалбата, с което се оспорва законосъобразността на добавения с Регламент № 2023/427 член 12б, параграф 2а от Регламент № 833/2014, е недопустимо.

23 Следва да се припомни, че съдилищата на Съюза имат право да преценяват според обстоятелствата във всеки конкретен случай дали доброто правораздаване оправдава отхвърлянето на жалбата по същество без предварително произнасяне по нейната допустимост (вж. в този смисъл решение от 26 февруари 2002 г., Съвет/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, т. 52).

24 При обстоятелствата в конкретния случай и по съображения за процесуална икономия жалбата следва да се разгледа по същество без предварително произнасяне по нейната допустимост, тъй като при всички положения и по изложените по-долу съображения тя е неоснователна.

Б. По същество

25 В подкрепа на жалбата си жалбоподателите изтъкват три основания, свързани по същество, първо, с нарушение на членове 7 и 47, и на член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), второ, с намеса в независимостта на адвоката и в ценностите на правовата държава, както и с нарушение на принципа на пропорционалност, и трето, с нарушение на принципа на правна сигурност.

1. По първото основание: нарушение на членове 7 и 47, и на член 52, параграф 1 от Хартата

26 Първото основание се подразделя на три части, отнасящи се до нарушение на Хартата, които са разгледани по-долу.

27 С първата и втората част жалбоподателите, подкрепяни от Bundesrechtsanwaltskammer и Ordre des avocats de Genève, твърдят, че спорната забрана води, от една страна, до нарушение на основното право на достъп до правни консултации с адвокат, и от друга страна, до намеса в адвокатската тайна. Така спорната забрана нарушавала членове 7 и 47 от Хартата.

28 С третата част жалбоподателите, подкрепяни от Bundesrechtsanwaltskammer и Ordre des avocats de Genève, твърдят, че намесата в гарантирани с Хартата права, до която води спорната забрана, не може да бъде обоснована по смисъла на член 52, параграф 1 от Хартата.

29 Тази трета част ще бъде разгледана в рамките на отговора на Общия съд на първата и втората част.

а) По първата част: нарушение на правото на лицето да се обърне към адвокат, за да получи правна консултация

30 Първата част от първото основание се подразделя на две оплаквания. Първото оплакване е свързано с нарушение на член 47 от Хартата. Второто оплакване е свързано с нарушение на член 7 от Хартата. Всъщност според жалбоподателите тези две разпоредби обосновават основно право на достъп до правни консултации с адвокат, което било гарантирано на всяко лице както в рамките, така и извън рамките на съдебен спор.

31 Жалбоподателите, подкрепяни от Bundesrechtsanwaltskammer и Ordre des avocats de Genève, твърдят, че правото на правни консултации е неделимо от правото на достъп до адвокат в рамките на съдебно или административно производство. Освен това правото на лицето да се обърне към адвокат, включително за получаване на правно становище и за оценяване на правното му положение, било признато във всички държави членки и представлявало основна дейност в една правова държава. Жалбоподателите се позовават на практиката на Съда и на Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“), за да изтъкнат съществуването на право на всяко лице да се обърне към адвокат, за да получи правно становище, дори извън задачата по процесуално представителство на клиент.

32 Защитата, която член 7 от Хартата предоставя, се прилагала и извън контекста на каквото и да било съдебно производство. Освен това направеното от Съвета разграничение — съгласно което услугите по предоставяне на правни консултации, необходими за упражняване на защитеното с член 47 от Хартата право на ефективни правни средства за защита, били обхванати от изключенията от приложното поле на спорната забрана — било изкуствено и неподходящо. Не било възможно a priori да се определи дали дадена правна консултация, преди да бъде предоставена на клиента, е свързана с бъдещ съдебен спор. Правото да се иска правна консултация можело да се окаже неразривно свързано с правото на достъп до адвокат.

33 Ordre des avocats de Genève добавя, че на практика квалифицирането на правната консултация като спадаща към съдебен спор или като „охранително производство“ можело да се извърши само a posteriori. По-общо казано, ставало въпрос за достъпа до право, който в случая бил ограничен поради двусмислеността на текста на спорната забрана, която на практика водела до самоцензуриране на адвокатите.

34 Освен това жалбоподателите уточняват, че обстоятелството, че адвокатите разполагат с монопол на процесуалното представителство на своите клиенти, не може да постави под въпрос съществуването на основно право да се получават правни консултации от адвокат, включително извън рамките на съдебен спор. Правото на достъп до адвокат трябвало да се разглежда като неделимо цяло, обхващащо както задачата за защита и представителство на адвоката, така и задачата му по предоставяне на консултации.

35 Впрочем жалбоподателите добавят, че спорната забрана не създава задължение за дискретност, а представлява чисто и просто забрана. При всички положения фактът, че адвокатите са длъжни да подадат искане за разрешение, ги възпрепятствал сами да решават и да преценяват кои случаи попадат в приложното поле на разпоредбите за освобождаване.

36 Съветът, подкрепян от Република Естония, Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, оспорва доводите на жалбоподателите.

37 В това отношение Общият съд отбелязва, че въпросът, повдигнат от жалбоподателите с първата част от настоящото основание, има за цел по същество да се определи дали прилагането на член 7 във връзка с член 47 от Хартата може да обоснове наличието на основно право на достъп до адвокат, включително в случаи, които нямат никаква връзка със съдебно производство. Тъй като спорната забрана се прилага за предоставяни по-специално от адвокати услуги по правни консултации извън рамките на съдебен спор, тя би представлявала намеса в основното право на достъп до адвокат.

38 Отговорът на така повдигнатия от жалбоподателите въпрос изисква да се разгледа практиката на Съда относно член 47 от Хартата, от една страна, и относно член 7 от нея, от друга страна, както и практиката на ЕСПЧ.

39 Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата — който има за цел да осигури необходимата съгласуваност между съдържащите се в нея права и съответстващите им права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“) — без да се засяга автономността на правото на Съюза, когато тълкува правата, гарантирани от членове 7 и 47 от Хартата,

Общият съд трябва да вземе предвид съответстващите им права, гарантирани от член 8, параграф 1 и от член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, съгласно тълкуването им от ЕСПЧ, като минимален праг на закрила (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 26 и цитираната съдебна практика).

40 Според Съда основното право, предвидено в член 47 от Хартата, има кардинално значение като гарант за защитата на всички права, които правните субекти черпят от правото на Съюза, и за опазването на общите ценности на държавите членки, прогласени в член 2 ДЕС, по-конкретно на ценността правова държава (решение от 20 април 2021 г., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 51). Принципът на правовата държава, прогласен в член 2 ДЕС, изисква свободен достъп до правото на Съюза за всички физически или юридически лица от Съюза, както и възможност за правните субекти да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения (решение от 5 март 2024 г., Public.Resource.Org и Right to Know/Комисия и др., C-588/21 P, EU:C:2024:201, т. 81).

41 Съгласно член 47, втора алинея, второ изречение от Хартата правото на справедлив съдебен процес включва възможността всеки да бъде съветван, защитаван и представляван от адвокат. Това право се състои от различни елементи. То включва по-специално правото на защита, принципа на равните процесуални възможности, правото на достъп до правосъдие, както и правото на достъп до адвокат по граждански и наказателни дела (решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 60).

42 Следва да се отбележи, че член 47 от Хартата е озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“. Трета алинея от този член предвижда предоставяне на правна помощ с цел да „се осигури реален достъп до правосъдие“. В този контекст възможността за всяко лице да бъде съветвано, защитавано и представлявано, предвидена във втора алинея от този член, трябва да се признае само ако съществува връзка със съдебно производство (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 61).

43 В този смисъл Съдът е признал основната задача на адвокатите в правовата държава само доколкото те допринасят за доброто функциониране на правосъдието и осигуряват защитата на интересите на клиента. Всъщност Съдът е подчертал, че „всеки правен субект“, тоест всяко лице, което иска неговите права да бъдат признати и да ги упражнява по съдебен ред, трябва да може да се консултира свободно със своя адвокат, самата професия на когото включва задачата по предоставяне на независими юридически съвети на всички, които имат нужда от тях (вж. в този смисъл решение от 18 май 1982 г., AM & S Europe/Комисия, 155/79, EU:C:1982:157, т. 18). В по-широк план Съдът е признал задачата на адвокатите, призвани да предоставят напълно независимо и с оглед на висшия интерес на правосъдието правната помощ, от която клиентът има нужда (решение от 18 май 1982 г., AM & S Europe/Комисия, 155/79, EU:C:1982:157, т. 24). Съдът също така е постановил, че макар задачата по представителство от адвокат да трябва да се упражнява в интерес на доброто правораздаване, целта на тази задача се състои най-вече в това да се защитят по най-добрия начин интересите на доверителя, за да му се даде възможност да упражни правото си на ефективни правни средства за защита (вж. в този смисъл решение от 4 февруари 2020 г., Uniwersytet Wrocławski и Полша/REA, C-515/17 P и C-561/17 P, EU:C:2020:73, т. 62). Така адвокатите изпълняват основна задача в едно демократично общество, а именно защитата на правните субекти (решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 28).

44 За разлика от член 47 от Хартата, член 7 от нея няма за цел да защити правото на ефективни правни средства за защита, а да защити личния живот на всяко лице, по-специално тайната на неговите съобщения, независимо дали те имат някаква връзка със съдебно производство. Именно от тази разпоредба произтича защитата на адвокатската тайна, която по принцип е гарантирана, когато адвокатът изпълнява задачата си по защита или процесуално представителство на интересите на своя клиент или когато предоставя на всяко лице поисканата от него правна консултация.

45 В това отношение ЕСПЧ е приел, че защитата на професионалната тайна, произтичаща от член 8 от ЕКПЧ, на който съответства член 7 от Хартата, обхваща най-общо дейностите по предоставяне на правни консултации, независимо дали е налице съдебен спор (вж. в този смисъл решение на ЕСПЧ от 9 април 2019 г., Altay с/у Турция (№ 2), CE:ECHR:2019:0409JUD001123609, § 49).

46 Освен това Съдът изрично е постановил, че освен в изключителни случаи, лицата, които се консултират с адвокат, трябва „основателно да могат да очакват, че без съгласието им техният адвокат няма да разкрие на никого, че те се консултират с него“ (решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 27).

47 Защитата на професионалната тайна, прогласена в член 7 от Хартата, несъмнено позволява на адвоката да изпълнява по подходящ начин задачата си да съветва, защитава и представлява клиента си, за да се гарантира правото му на справедлив съдебен процес, закрепено в член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 60).

48 Това не променя факта, че защитата, гарантирана по член 47 от Хартата, и тази по член 7 от нея нямат един и същ обхват. От една страна, защитата на професионалната тайна, закрепена в член 7 от Хартата, е призната при липсата на каквато и да било връзка със съдебно производство (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 61—65). От друга страна, Съдът не е приел, че тази защита има за цел да гарантира основно право на достъп до адвокат и на получаване на правни консултации от него, независимо дали е налице връзка със съдебно производство, а че има за цел единствено, с оглед на правото на зачитане на личния живот, да се запази поверителността на съобщенията между адвоката и неговия клиент.

49 Следователно от практиката на ЕСПЧ или на Съда не може да се направи извод, че защитата, гарантирана по член 7 от Хартата, и тази по член 47 от нея, взети поотделно или заедно, могат да обосноват съществуването на основно право на всяко лице на достъп до адвокат и на консултации с него извън контекста на настоящ или вероятен съдебен спор.

50 Освен това в хода на производството пред Общия съд не е установено, че такова право произтича от общите конституционни традиции на държавите членки по смисъла на член 6, параграф 3 ДЕС.

51 Следователно основното право на достъп до адвокат и на консултации с него, закрепено в член 47 от Хартата, трябва да бъде признато само ако съществува връзка със съдебно производство, независимо дали такова производство вече е образувано, или може да бъде предотвратено или предвидено въз основа на конкретни данни на етапа на оценка от адвоката на правното положение на неговия клиент.

52 В случая спорната забрана, установена в член 5н, параграф 2 от Регламент № 833/2014, не допуска пряко или непряко предоставяне на услуги по правни консултации на руското правителство и на установени в Русия юридически лица, образувания и органи.

53 Съгласно съображение 19 от Регламент 2022/1904 забранените услуги по предоставяне на правни консултации не включват „представителството, предоставянето на консултации, изготвянето или проверката на документи в контекста на услугите по процесуално представителство, а именно по въпроси или производства пред административни агенции, съдилища или други надлежно учредени официални съдилища, както и в рамките на арбитражни производства или производства по медиация“. От друга страна, забранените услуги по предоставяне на правни консултации обхващат „предоставянето на правни консултации на клиенти по охранителни производства, включително търговски сделки, включващи прилагане или тълкуване на правото“, „участие с клиенти или от името на клиенти в търговски сделки, преговори и други отношения с трети страни“ и „изготвяне, изпълнение и проверка на правни документи“.

54 Макар преамбюлът на акт на Съюза да няма задължителна правна сила и да не може да бъде изтъкнат с цел да бъдат дерогирани самите разпоредби на съответния акт (решение от 19 ноември 1998 г., Nilsson и др., C-162/97, EU:C:1998:554, т. 54), съображение 19 от Регламент 2022/1904 позволява да се изясни първоначалното разграничение на спорната забрана. От текста на това съображение следва, че тази забрана не се отнася за услугите по правни консултации, предоставяни във връзка със съдебно, административно или арбитражно производство.

55 Член 5н, параграфи 5 и 6 от Регламент № 833/2014 определя по-точно обхвата на спорната забрана с оглед на съображение 19 от Регламент 2022/1904. В гореспоменатите параграфи 5 и 6 се посочва, че спорната забрана не се прилага съответно за предоставянето на услуги, които „са строго необходими за упражняването на правото на защита в съдебно производство и на правото на ефективни правни средства за защита“ и за предоставянето на услуги, които „са строго необходими за осигуряване на достъп до съдебни, административни или арбитражни производства в дадена държава членка или за признаване или изпълнение на съдебно решение или решение по арбитраж, постановено в държава членка, ако предоставянето на услуги е в съответствие с целите на настоящия регламент и Регламент […] № 269/2014 на Съвета“.

56 Така от текста на член 5н, параграф 6 от Регламент № 833/2014, по-специално доколкото се отнася до услугите по предоставяне на правни консултации, които са „строго необходими за осигуряване на достъп до съдебни, административни или арбитражни производства“, следва, че спорната забрана не се прилага за услуги по предоставяне на правни консултации от момента, в който от адвоката бъде поискана помощ за изпълнение на задача, свързана със защита или представляване в съдебно производство, или с даване на съвет за започване или избягване на съдебно производство (вж. в този смисъл и по аналогия решение от 26 юни 2007 г., Ordre des barreaux francophones et germanophone и др., C-305/05, EU:C:2007:383, т. 34). Следователно тази разпоредба допуска предоставянето на услуги по правни консултации, чиято цел на този предварителен етап е само да се прецени правното положение на съответното лице с единствената цел да се определи дали с оглед на положението на това лице трябва да бъде изключено производство, по-специално съдебно производство, или напротив, дали такова производство се оказва вероятно или дори неизбежно. Впрочем без такава предварителна оценка не би било възможно, както отбелязват жалбоподателите, да се установи какъв би могъл да бъде предметът на

консултацията и да се определи дали поисканата правна консултация може да има връзка със съдебно производство и следователно да попадне в обхвата на основното право на достъп до адвокат, както бе припомнено в точка 51 по-горе.

57 За разлика от това, спорната забрана се прилага по-специално, когато по охранителни производства адвокат подпомага клиент или действа от негово име и за негова сметка при подготовката или извършването на определени сделки, основно от финансов и търговски характер. По принцип поради самото им естество тези дейности се извършват при условия, които не са свързани със съдебни производства и следователно не попадат в приложното поле на правото на ефективни правни средства за защита и на правото на справедлив съдебен процес, гарантирани в член 47 от Хартата. В това отношение, когато адвокат предоставя правна услуга на толкова ранен етап и не действа като защитник на своя клиент в рамките на спор, само обстоятелството, че съветите на адвоката или предметът на предоставяната от него консултация, могат да доведат до съдебен спор на по-късен етап, не означава, че намесата на адвоката е извършена в рамките или за целите на правото на защита на неговия клиент (вж. в този смисъл решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 63 и 64).

58 Освен това следва да се припомни, че акт на Съюза трябва, доколкото е възможно, да се тълкува по начин, който не поставя под съмнение неговата валидност, и в съответствие с цялото първично право, и в частност с разпоредбите на Хартата. Всъщност, когато текст от вторичното право на Съюза може да бъде тълкуван по различни начини, следва да се предпочете това тълкуване, съгласно което разпоредбата съответства на първичното право, а не онова, което води до установяване на несъвместимост с последното (вж. решения от 26 юни 2007 г., Ordre des barreaux francophones et germanophone и др., C-305/05, EU:C:2007:383, т. 28 и цитираната съдебна практика, и от 21 юни 2022 г., Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, т. 86 и цитираната съдебна практика).

59 Ето защо следва да се провери дали спорната забрана може да се тълкува по начин, който зачита правото на лицето да бъде съветвано, защитавано и представлявано от адвокат, гарантирано с член 47 от Хартата.

60 Съгласно уточненията, направени от Съвета в писмените му изявления и в съдебното заседание, критерият за строго необходимия характер на услугите, посочен в член 5н, параграфи 5 и 6 от Регламент № 833/2014, има за единствена цел да се избегне злоупотребата при прилагането на изключенията, предвидени в същите тези параграфи, и не може да се изтъква в подкрепа на твърдението, че посочената забрана нарушава правото на достъп до адвокат за нуждите на съдебно производство.

61 Както правилно отбелязва Съветът, от текста на член 5н, параграф 5 от Регламент № 833/2014 може да се направи извод, че услугите по предоставяне на правни консултации, свързани с досъдебна процедура, а именно административно производство, или с първоначалния етап на съдебно производство, през който страните задължително трябва да преминат по силата на приложимото национално право, не попадат в обхвата на спорната забрана.

62 Освен това текстът на член 5н, параграф 6 от Регламент № 833/2014 допуска извършване на предварителна правна оценка, с която се прави извод за необходимостта или липсата на необходимост да се започне съдебно, административно или арбитражно производство, както и допуска предоставянето на услуги по правни консултации, които позволяват да се

избегне такова производство, по-специално чрез доброволно уреждане на спора. Съветът правилно подчертава, че това тълкуване логично е продължение на решение от 26 юни 2007 г., Ordre des barreaux francophones et germanophone и др. (C-305/05, EU:C:2007:383).

63 Така, член 5н, параграфи 5 и 6 от Регламент № 833/2014 позволява на адвоката да извърши предварителна оценка на правното положение на установени в Русия юридически лица, образувания или органи, които се консултират с него, за да определи дали поисканата от него консултация е строго необходима за гарантирането на достъпа по-специално до съдебно производство, за да се предотврати или предвиди такова производство или за да се осигури правилното му протичане, ако то вече е започнато.

64 От една страна, от гореизложеното следва, че спорната забрана не нарушава правото на лицето да бъде съветвано, защитавано и представлявано от адвокат, защитено с член 47 от Хартата. От друга страна, тъй като член 7 от Хартата не гарантира право на достъп до адвокат, както в рамките на съдебно производство, така и извън контекста на съдебен спор, спорната забрана не може да представлява намеса в право, произтичащо от този член.

65 Следователно първата част от първото основание, свързано с нарушение на членове 7 и 47 от Хартата, взети поотделно или заедно, трябва да се отхвърли.

66 Тъй като не е установена никаква намеса в резултат на спорната забрана в гарантираното с член 47 от Хартата право на лицето да бъде съветвано, защитавано и представлявано от адвокат, за да се ползва от правни консултации, трябва да се отхвърли третата част от първото основание, доколкото в нея се твърди, че посочената забрана представлява такава намеса, която не може да бъде обоснована по смисъла на член 52, параграф 1 от Хартата.

б) По втората част: намеса в адвокатската тайна

67 Жалбоподателите, подкрепяни от Bundesrechtsanwaltskammer и от Ordre des avocats de Genève, считат, че предвидените от разпоредбите за освобождаване процедури по предоставяне на разрешение водят до намеса в адвокатската тайна, закрепена в член 7 от Хартата, член 8 от ЕКПЧ, както и в съдебната практика.

68 Всъщност адвокатът, който иска да получи разрешение, трябвало да разкрие на компетентния орган подробности относно потенциалния си клиент и естеството на поисканата консултация. Самото съществуване на консултация щяло да бъде разкрито. Ставало въпрос за пряка намеса в правото на зачитане на тайната на съобщенията между адвокатите и техните клиенти. Освен това жалбоподателите уточняват, че само адвокатите в качеството си на предоставящи услуги по правни консултации, за които се отнася спорната забрана, могат да подадат искане за освобождаване.

69 Съветът, подкрепян от Република Естония, Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, оспорва доводите на жалбоподателите.

70 В това отношение следва да се припомни, че член 7 от Хартата признава на всеки правото на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения. Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата при разглеждане на това право Общият съд трябва да вземе предвид даденото от ЕСПЧ тълкуване на член 8, параграф 1 на ЕКПЧ.

71 Подобно на тази разпоредба от ЕКПЧ, член 7 от Хартата по необходимост гарантира тайната на правната консултация, както с оглед на нейното съдържание, така и с оглед на съществуването ѝ. Ето защо, освен в изключителни случаи, всяко лице трябва основателно да може да очаква, че без съгласието му неговият адвокат няма да разкрие на никого, че то се консултира с него (решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 27).

72 При все това нито член 7 от Хартата, нито член 8 от ЕКПЧ забраняват на адвокатите да се налагат определен брой задължения, които могат да се отнасят до отношенията им с техните клиенти, по-специално, ако са налице правдоподобни индиции за участието на адвокат в извършването на нарушение или пък в рамките на борбата с някои практики. Такива мерки обаче трябва да бъдат строго регламентирани и да се предоставят достатъчно процесуални гаранции срещу произвол (вж. в този смисъл решение на ЕСПЧ от 16 ноември 2021 г., Särgava с/у Естония, CE:ECHR:2021:1116JUD000069819, § 89 и цитираната съдебна практика).

73 Съдът вече е постановил, че задължение за оповестяване, което задължава адвокат да разкрие на трето лице посредник, който не е негов клиент, самоличността си, преценката си за съответното задължение за оповестяване, както и самия факт, че е консултиран, води до намеса в гарантираното с член 7 от Хартата право на зачитане на тайната на съобщенията между адвокатите и техните клиенти (решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 29 и 30). Освен това същото задължение за оповестяване, доколкото обвързва третото лице посредник да съобщи на администрацията самоличността на съответния адвокат и съществуването на консултация с него, води до допълнителна намеса в правото, гарантирано с член 7 от Хартата (решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 31). От това следва, че разкриването от адвокат, по-специално на неговата самоличност или на съществуването на поета от него консултация, когато това разкриване е задължително и се извършва без съгласието на неговия клиент, представлява намеса в правото, гарантирано с член 7 от Хартата.

74 Член 5н, параграф 10 от Регламент № 833/2014 предвижда, че компетентните органи „могат“ да разрешат услуги по предоставяне на правни консултации „при условия, които сметнат за подходящи, след като установят, че това е необходимо“ за цели, изчерпателно изброени в същия параграф.

75 От своя страна член 12б, параграф 2а от Регламент № 833/2014 предвижда, че компетентните органи „могат“ да разрешат предоставянето на услуги, за които се прилага спорната забрана, когато тези услуги са строго необходими за освобождаването от активи в Русия или за прекратяване на стопанска дейност в Русия, при условие че са изпълнени две кумулативни условия. Тези условия по същество се състоят в ограничаване на предоставянето на съответните консултации до образуванията, създадени в резултат на освобождаването от активи, и липсата на „основателни причини да [се смята], че потребителят на услугите може, пряко или непряко, да е руското правителство или военен краен потребител или че самите услуги могат да имат военна крайна употреба в Русия“.

76 Така разпоредбите за освобождаване позволяват на компетентните органи да премахнат спорната забрана в някои точно определени случаи.

77 Тези разпоредби за освобождаване оставят на компетентните органи свобода на преценка относно правилата, съгласно които искането за освобождаване трябва да бъде формулирано, подадено и разгледано. Така например разпоредбите за освобождаване не уреждат въпроса за самоличността на лицето, подало искането до компетентните национални органи. Следователно държавите членки са свободни да предвидят, че това искане може да бъде подадено от адвокат, от трето лице, или от самото руско правителство или от съответното установено в Русия образувание, които в последния случай запазват възможността да ползват адвокатска помощ, макар и неформална, в съответствие с член 5н, параграф 6 от Регламент № 833/2014.

78 Освен това спорните разпоредби не навеждат на мисълта, нито изрично, нито дори имплицитно, че адвокатът е длъжен да споделя с компетентните органи без съгласието на своя клиент информация, която попада в обхвата на професионалната тайна, гарантирана от член 7 от Хартата.

79 По същия начин, що се отнася до информацията, необходима за разглеждане на искането за освобождаване, в разпоредбите за освобождаване не се посочват данните, с които трябва да разполага компетентният орган, за да направи проверката си. Безспорно общите условия, при които може да се допусне освобождаване, изискват при прилагането на член 5н, параграф 10 от Регламент № 833/2014 този орган внимателно да разгледа положението, което му е представено, тъй като, за да предостави разрешение компетентният орган трябва да „установи“, че то е необходимо за една от целите, изброени в разпоредбите за освобождаване. Същото се отнася и за член 12б, параграф 2а от посочения регламент, доколкото той предвижда, че компетентният орган трябва да се увери, че предоставянето на услугите е строго необходимо за определени дейности и отговаря на предвидените за целта условия.

80 Следва обаче да се припомни, че съгласно член 51, параграф 1 от Хартата държавите членки са длъжни да зачитат закрепените в Хартата права, когато прилагат правото на Съюза. При това положение, когато определят правилата за прилагане на процедурите за освобождаване, държавите членки трябва да следят за спазването на член 7 от Хартата при зачитане на условията по член 52, параграф 1 от нея (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2020 г., Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, т. 62 и 63).

81 Следователно разпоредбите за освобождаване сами по себе си не водят до намеса в правото, гарантирано в член 7 от Хартата.

82 Освен това жалбоподателите твърдят, че член 5н, параграф 4 от Регламент № 883/2014, доколкото задължава адвокатите да прекратят всички договори, които ги обвързват с установени в Русия юридически лица, образувания и органи, дори сключени преди 7 октомври 2022 г., лишава от всякакво съдържание задължението за лоялност на адвоката, което е защитено от член 7 от Хартата.

83 Налага се обаче изводът, че тъй като жалбоподателите не са подкрепили достатъчно с доказателства твърденията си, те не са установили по какъв начин член 5н, параграф 4 от Регламент № 883/2014 води до намеса в задължението за лоялност на адвоката и в правото, гарантирано с член 7 от Хартата.

84 В заключение втората част от първото основание следва да се отхвърли.

85 При всички положения, дори да се предположи, че от разпоредбите за освобождаване произтича намеса в адвокатската тайна, гарантирана в член 7 от Хартата, следва да се припомни, че член 52, параграф 1 от нея допуска ограничения на упражняването на признатите с нея права, стига съответните ограничения да са предвидени в закон. Тези ограничения трябва да зачитат и основното съдържание на съответното основно право и при спазване на принципа на пропорционалност да са необходими и действително да отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес (вж. в този смисъл решения от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 148, от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 34, и от 27 юли 2022 г., RT France/Съвет, T-125/22, EU:T:2022:483, т. 77 и 144).

86 На първо място, що се отнася до изискването всяко ограничаване на упражняването на основните права да бъде предвидено в закон, то означава, че самият правен акт, който допуска намеса в тези права, трябва да определи обхвата на ограничаването на упражняването на съответното право, като се има предвид, от една страна, че това изискване не изключва възможността разглежданото ограничение да бъде формулирано достатъчно широко, за да може да се адаптира към различни хипотези и променящи се обстоятелства, и от друга страна, че Съдът би могъл при необходимост да уточни чрез тълкуване конкретния обхват на ограничаването, като вземе предвид както текста на въпросната уредба на Съюза, така и общата ѝ структура и преследваните с нея цели, тълкувани с оглед на гарантираните с Хартата основни права (вж. решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 35 и цитираната съдебна практика).

87 В това отношение член 5н, параграфи 4—9 от Регламент № 833/2014 (наричани по-нататък „разпоредбите относно изключенията“) и разпоредбите за освобождаване определят обхвата на предвидената в член 5н, параграф 2 от Регламент № 833/2014 забрана адвокатите да предоставят услуги по правни консултации на руското правителство и на установените в Русия образувания. Противно на поддържаното от Ordre des avocats de Genève, от точки 52—63 по-горе следва, че услугите по предоставяне на правни консултации, за които се прилага спорната забрана, са изрично посочени.

88 При тези обстоятелства следва да се приеме, че спорната забрана е предвидена в закон по смисъла на член 52, параграф 1 от Хартата.

89 На второ място, що се отнася до зачитането на основното съдържание на гарантираното с член 7 от Хартата право на зачитане на тайната на съобщенията между адвокатите и техните клиенти, следва да се отбележи, че разпоредбите за освобождаване не предвиждат нито задължение, нито дори разрешение адвокатът да споделя с компетентния орган без съгласието на своя клиент информация относно съдържанието на техните съобщения или точното съдържание на поисканата консултация. Впрочем позоваване на разпоредбите за освобождаване е възможно само в случаи, които нямат никаква връзка със съдебно, административно или арбитражно производство, така че тези разпоредби не могат по никакъв начин да доведат до оповестяване на информация, свързана с такива настоящи или вероятни производства.

90 При тези условия не може да се приеме, че разпоредбите за освобождаване засягат основното съдържание на закрепеното в член 7 от Хартата право на зачитане на тайната на съобщенията между адвокатите и техните клиенти.

91 На трето място, що се отнася до подходящия характер на разпоредбите за освобождаване, следва да се разгледа дали ограниченията на професионалната тайна, до които тези разпоредби могат да доведат, са обосновани с преследваните от Съюза цели от общ интерес и дали действително отговарят на тези цели от общ интерес.

92 Разглеждането на пропорционалността на разпоредбите за освобождаване е неразривно свързано с разглеждането на пропорционалността на самата спорна забрана. Всъщност разпоредбите за освобождаване само ограничават спорната забрана.

93 В това отношение Общият съд е постановил, че значимостта на преследваните с регламенти 2022/1904, 2022/2474 и 2023/427 цели, а именно защитата на териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна, както и насърчаването на мирното уреждане на кризата в тази страна, които са част от по-широката цел да се поддържат мирът и международната сигурност, в съответствие с прогласените в член 21 ДЕС цели на външната дейност на Съюза, може да оправдае отрицателните последици, дори съществени, за някои оператори, които по никакъв начин не са отговорни за положението, довело до приемането на санкциите (решение от 13 септември 2018 г., Gazprom Neft/Съвет, T-735/14 и T-799/14, EU:T:2018:548, т. 171; вж. също в този смисъл решение от 27 юли 2022 г., RT France/Съвет, T-125/22, EU:T:2022:483, т. 202).

94 От съображение 2 от Решение 2022/1909 следва, че „Съюзът остава непоколебим в подкрепата си за суверенитета и териториалната цялост на Украйна“. В съображения 3—8 от същото решение се посочва сериозността на положението в Украйна и се заключава, че „[ч]леновете на Европейския съвет заявиха, че ще затегнат ограничителните мерки на Съюза за противодействие на незаконните действия на Русия и ще увеличат още повече натиска върху Русия да прекрати агресивната си война“. В съображение 9 от Решение 2022/1909 се уточнява също, че „[с] оглед на сериозността на положението [в Украйна] е целесъобразно да се въведат допълнителни ограничителни мерки“, сред които е спорната забрана, в съответствие със съображения 12 и 13 от това решение.

95 Освен това от съображение 3 от Регламент 2022/1904 следва, че приемането на тези допълнителни ограничителни мерки е „отговор на по-нататъшната агресия на Руската федерация срещу Украйна“. По-нататък в съображение 19 от същия регламент, в което се възпроизвежда текста на съображение 13 от Решение 2022/1909, се посочват видове услуги по предоставяне на правни консултации, които са предмет на забраната.

96 Съветът поддържа, че от релевантните съображения от Решение 2022/1909 и от Регламент 2022/1904 следва, че целта на спорната забрана е да се увеличи още повече натискът върху Руската федерация да прекрати агресивната си война срещу Украйна. За тази цел спорната забрана цели да увеличи трудността за руското правителство и установените в Русия образувания да получават стоки и услуги или капитали в Съюза, като ги лиши от техническата и правната помощ, необходима за такива сделки.

97 Всъщност от посочените по-горе съображения следва, че с оглед на влошаването на положението в Украйна членовете на Европейския съвет, а впоследствие и Съветът, са възнамерявали да увеличат натиска върху Руската федерация чрез допълнителни ограничителни мерки, чиято цел е да допринесат за прекратяване на агресивната война на Руската федерация срещу Украйна. Тъй като услугите по правни консултации, предоставяни от юристи на Съюза, са съществен елемент за извършването на икономическите дейности, осъществявани в Съюза от руското правителство и от всяко

установено в Русия образувание, забраната на тези услуги може да ограничи упражняването на такива дейности. Следователно това ограничение може да позволи да се ограничат икономическите и финансови ресурси на руския режим и съответно Руската федерация да плати по-висока цена за действията си за подкопаване на териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна.

98 В това отношение следва да се подчертае, че спорната забрана е придружена от разпоредбите относно изключенията и от разпоредбите за освобождаване, които позволяват да се смекчи обхвата ѝ по отношение както на материалното, така и на персоналното ѝ приложно поле.

99 Всъщност, най-напред, разпоредбите относно изключенията ограничават обхвата на общата забрана за предоставяне на услуги по правни консултации, като изключват от материалното ѝ приложно поле, по-специално, услугите по правни консултации, предоставяни във връзка със съдебни, административни или арбитражни производства. Така забраната се прилага само за правни консултации по охранителни производства.

100 На следващо място, от една страна, член 5н, параграф 10 от Регламент № 833/2014 предвижда възможността да се дерогира спорната забрана за някои услуги по предоставяне на правни консултации, които, с оглед на изброените в него области, могат по-специално да се окажат необходими или полезни за Съюза и са в съответствие с целите на външната дейност на Съюза, доколкото в него са посочени сектори, за които не се отнасят секторни ограничителни мерки.

101 От друга страна, в член 12б, параграф 2а от Регламент № 833/2014 също се предвижда възможността да се дерогира спорната забрана за някои услуги по предоставяне на правни консултации, когато те са строго необходими за освобождаването от активи в Русия или за прекратяването на стопанска дейност в Русия, ако са изпълнени две условия. Впрочем следва да се отбележи, че макар това освобождаване да е било ограничено във времето (първоначално до 31 декември 2023 г.), то е било продължено до 31 март 2024 г. с Регламент (ЕС) 2023/1214 на Съвета от 23 юни 2023 година за изменение на Регламент № 833/2014 (ОВ L 159 I, 2023 г., стр. 1), а след това до 31 юли 2024 г. с Регламент (ЕС) 2023/2878 на Съвета от 18 декември 2023 година за изменение на Регламент № 833/2014 (ОВ L 2023/2878).

102 Накрая, персоналното приложно поле на спорната забрана също е ограничено. Всъщност забраната се отнася само за правни услуги, предоставяни на руското правителство и на установени в Русия юридически лица, образувания и органи. Така правни консултации, предоставяни по-специално на физически лица, не попадат в приложното поле на тази забрана.

103 Ето защо спорната забрана отговаря по подходящ и последователен начин на целта да се увеличи още повече натискът върху Руската федерация да прекрати агресивната си война срещу Украйна. Самите разпоредби за освобождаване преследват тази цел от общ интерес, доколкото позволяват да се премахне спорната забрана в точно определени случаи.

104 На четвърто място, следва да се провери дали намесата в основното право на зачитане на тайната на съобщенията между адвокатите и техните клиенти, която може да произтича от разпоредбите за освобождаване, се ограничава до необходимото, за постигне на преследваните с регламенти 2022/1904, 2022/2474 и 2023/427 цели.

105 В това отношение следва да се подчертае, че разпоредбите за освобождаване имат за цел да се премахне спорната забрана по политически, хуманитарни, стратегически и икономически съображения, по-специално в ситуации, които могат да се окажат от полза за Съюза, както бе посочено по-специално в точка 100 по-горе. В този смисъл разпоредбите за освобождаване ограничават обхвата на спорната забрана, както е видно от точки 100 и 101 по-горе, и следователно позволяват да се гарантира нейната пропорционалност. Освен това е вярно, че тези разпоредби, доколкото смекчават строгостта на спорната забрана, могат да засегнат постигането на легитимната обща цел, преследвана с посочената забрана, която се състои в ограничаване на икономическите и финансови ресурси на руския режим, за да прекрати последният агресивната си война срещу Украйна. Ето защо е обосновано компетентните органи да могат да премахнат спорната забрана единствено след като установят, че това е необходимо и при спазване на условията, изброени в разпоредбите за освобождаване.

106 Така може да се приеме, че разпоредбите за освобождаване не надхвърлят необходимото за ефективното постигане на целите на спорната забрана, като същевременно гарантират нейната пропорционалност.

107 Третата част от първото основание, доколкото с нея се твърди, че спорната забрана представлява намеса в член 7 от Хартата, при всички положения не е основателна. Ето защо първото основание трябва да се отхвърли изцяло.

2. По второто основание: намеса в независимостта на адвокатите и в ценностите на правовата държава, както и нарушение на принципа на пропорционалност

108 Второто основание се подразделя на две части.

а) По първата част: намеса в независимостта на адвокатите и в ценностите на правовата държава

109 Първата част от второто основание се състои от две оплаквания. С тези две оплаквания жалбоподателите искат от Общия съд да провери дали спорната забрана е законосъобразна с оглед на член 2 ДЕС.

110 Съветът, подкрепян от Република Естония, Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, счита, че доводите на жалбоподателите, основани на ценностите на Съюза, закрепени в член 2 ДЕС, са недопустими, тъй като не са достатъчно подкрепени с доказателства.

111 Ето защо най-напред трябва да се разгледа повдигнатото от Съвета възражение за недопустимост, след това да се анализира оплакването за намеса в независимостта на адвокатите, и накрая, да се анализира оплакването за намеса в ценностите на правовата държава.

1) По възражението за недопустимост, основано на член 76 от Процедурния правилник

112 Съгласно член 76, буква г) от Процедурния правилник на Общия съд исковата молба или жалбата трябва да съдържа по-специално кратко изложение на посочените основания. Освен това съгласно постоянната съдебна практика това изложение трябва да е

достатъчно ясно и точно, за да позволи на ответника да подготви защитата си, а на Общия съд — да постанови решение по исковата молба или жалбата, при необходимост без да прибягва до друга информация. Всъщност, за да се гарантират правната сигурност и доброто правораздаване, искът или жалбата е допустим/а, ако съществените фактически и правни обстоятелства, на които се основава, следват поне обобщено, но по логичен и разбираем начин, от текста на самата искова молба или жалба. Също съгласно постоянната съдебна практика всяко основание, което не е достатъчно ясно формулирано в исковата молба или жалбата, трябва да се счита за недопустимо. Аналогични са изискванията при излагане на оплакване в подкрепа на основание (вж. решение от 12 февруари 2020 г., Kampete/Съвет, T-164/18, непубликувано, EU:T:2020:54, т. 112 и цитираната съдебна практика).

113 В случая, като се позовават на практиката на ЕСПЧ и на Съда, жалбоподателите твърдят, че запазването на основната задача на адвокатите, а именно защитата на правните субекти, е необходимо за насърчаването в рамките на Съюза на основните ценности, изброени в член 2 ДЕС, като демокрацията, правовата държава или правата на човека, както и за гарантирането на основните права, закрепени в членове 7 и 47 от Хартата.

114 Намесата в независимостта на адвокатите произтичала по-конкретно от обстоятелството, че спорната забрана посредством разпоредбите за освобождаване ограничавала възможността на адвокатите да приемат и впоследствие изпълняват пълномощията си. В това отношение спорната забрана накърнявала основната задача на адвокатите, а следователно и основните ценности, изброени в член 2 ДЕС.

115 Така, жалбоподателите твърдят, че спорната забрана, доколкото ограничава по принцип предоставянето от адвокатите на услуги по правни консултации, може да наруши основните ценности, изброени в член 2 ДЕС.

116 От това следва, че в жалбата си жалбоподателите са изложили по логичен и разбираем начин, макар и обобщено, съществените фактически и правни обстоятелства, на които се основават.

117 Следователно възражението за недопустимост, основано на член 76, буква г) от Процедурния правилник, трябва да се отхвърли.

2) По първото оплакване: намеса в независимостта на адвокатите

118 Жалбоподателите, подкрепяни от Bundesrechtsanwaltskammer и Ordre des avocats de Genève, твърдят, че задължението да се иска разрешение, за да се предоставят услуги по правни консултации, представлява намеса в независимостта на адвокатите, която е необходима, за да се гарантира зачитането на ценностите на Съюза, закрепени в член 2 ДЕС, като демокрацията, правовата държава или правата на човека. Така, независимостта на адвокатите била необходима, за да се гарантира правовата държава.

119 Спорните разпоредби накърнявали независимостта на адвокатите както с оглед на публичния орган, така и с оглед на клиентите им, и не им позволявали да изпълняват задължението си за лоялност към тях. Предвидените в тези разпоредби изключения били ограничени и обхващали само част от услугите по предоставяне на правни консултации. Жалбоподателите припомнят, че Кодексът за поведение на европейските адвокати,

изготвен от Съвета на европейските адвокатски колегии, не допуска трето лице, a fortiori публичен орган, да влияе върху процеса на приемане и изпълнение на пълномощията на адвокатите.

120 Жалбоподателите подчертават също, че органите са длъжни да не приемат мерки, които биха застрашили независимостта на адвокатите. Ограничаването от националните или европейските органи на областите, в които адвокатите могат да действат, и лицата, които могат да консултират, представлявало намеса в независимостта на адвокатите, а не само в свободата им да предоставят определени услуги.

121 Ordre des avocats de Genève добавя, че независимостта на адвокатите по отношение на публични органи, трети лица и техните клиенти е защитена с член 47 от Хартата и член 2 ДЕС. Спорната забрана необосновано засягала независимостта на адвокатите, въпреки че адвокатите трябвало да могат свободно да избират дали да поемат дадено дело, така че да не се ограничава способността на всяко лице да предяви правата си.

122 Съветът, подкрепян от Република Естония, Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, отхвърля всякаква намеса в независимостта на адвокатите.

123 В това отношение Общият съд припомня, че от член 2 ДЕС следва, че Съюзът се основава на ценности, като например правовата държава, които са общи за държавите членки в общество, една от характеристиките на което е по-специално справедливостта (решение от 20 април 2021 г., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, т. 62). Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд, тъй като ефективният съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на разпоредбите от правото на Съюза, е неделимо свързан със съществуването на правовата държава (вж. в този смисъл решение от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 73 и цитираната съдебна практика).

124 От практиката на Съда следва, че адвокатът е сътрудник на правосъдието, който предоставя напълно независимо правна помощ, от която неговите клиенти имат нужда. Всъщност Съдът е признал задачата на адвокатите, призвани да предоставят напълно независимо и с оглед на висшия интерес на правосъдието правната помощ, от която клиентът има нужда (решение от 18 май 1982 г., AM & S Europe/Комисия, 155/79, EU:C:1982:157, т. 24). Съдът подчертава и че основната задача на адвоката включва, от една страна, изискването, чието значение е признато във всички държави членки, всеки субект да може да се консултира свободно със своя адвокат, самата професия на когото по същността си включва задачата по предоставяне на независими юридически съвети на всички, които имат нужда от тях, както и от друга страна, съответстващото му изискване за лоялност на адвоката към неговия клиент (решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др., C-694/20, EU:C:2022:963, т. 28).

125 Освен това Съдът приема, че независимостта на адвоката е от особено значение за целите на защитата на правото на неговия клиент на ефективни правни средства за защита, като обвързва допустимостта на жалбите, подадени от частноправни субекти, със спазването на изискването жалбоподателят да бъде представляван от трето независимо лице. Всъщност целта на функцията на процесуалното представителство от адвокат, посочена в член 19 от Статута на Съда на Европейския съюз, се състои най-вече в това да се защитят интересите на клиента при спазване на закона и на приложимите професионални и деонтологични

правила. Изискването за независимост се определя не само отрицателно, тоест чрез липсата на правоотношение по наемане на работа, но и положително, а именно чрез позоваване на професионалната дисциплина. В това отношение независимостта трябва да се разбира не като липса на каквато и да било връзка на адвоката с неговия клиент, а само на връзки, които явно засягат способността му да изпълнява функцията си по защита, като обслужва по най-добрия начин интересите на своя клиент при спазване на закона и на професионалните и деонтологичните правила (вж. в този смисъл решение от 24 март 2022 г., PJ и PC/EUIPO, C-529/18 P и C-531/18 P, EU:C:2022:218, т. 65, 66 и 69 и цитираната съдебна практика). Следователно правото на правния субект на независими правни консултации от адвокат е присъщо на правото на ефективни правни средства за защита.

126 Накрая, в делото по което е постановено решение от 19 февруари 2002 г., Wouters и др. (C-309/99, EU:C:2002:98), след като установява, че липсват правила на Съюза относно независимостта на адвокатите, Съдът се позовава на приложимата национална правна уредба, а именно на Samenwerkingsverordening 1993 (Наредба относно сътрудничеството от 1993 г.), приета от Nederlandse Orde van Advocaten (Нидерландската адвокатска колегия), за да определи границите на независимостта на адвоката (вж. в този смисъл решение от 19 февруари 2002 г., Wouters и др., C-309/99, EU:C:2002:98, т. 99—102).

127 От изложените по-горе съображения следва, че независимо от липсата на норма на първичното право, която да закрепва и определя независимостта на адвоката, Съдът признава значението на тази независимост, за да се гарантира правото на правните субекти на ефективни правни средства за защита в контекст, който има връзка със съдебно производство.

128 Безспорно, от изтъкнатите от жалбоподателите разпоредби на Кодекса за поведение на европейските адвокати, съгласно които независимостта на адвокатите „е необходима както за юридическата, така и за съдебната дейност“, е видно, че независимостта може да обхваща и дейностите по предоставяне на правни консултации, които нямат никаква връзка със съдебно производство.

129 Разпоредбите на Кодекса за поведение на европейските адвокати обаче не представляват норми на правото на Съюза и не могат да представляват правно основание за признаването на независимостта на адвокатите на равнището на Съюза. Освен това тези разпоредби не засягат свободата на всяка държава членка да регламентира упражняването на адвокатската професия на своя територия. Поради това приложимите за тази професия правила могат да се различават съществено в различните държави членки (решение от 19 февруари 2002 г., Wouters и др., C-309/99, EU:C:2002:98, т. 99). Безспорно е впрочем, че жалбоподателите не са посочили конкретната концепция за независимостта на адвокатите в Белгия. При всички положения от разпоредбите на Кодекса за поведение на европейските адвокати е видно, че защитаваната в него независимост в правната област има за цел да гарантира, че адвокатът съветва клиента си безпристрастно, без какъвто и да било личен интерес, и при липсата на какъвто и да било външен натиск. Следователно тези разпоредби се отнасят до начина, по който адвокатът трябва да упражнява дейността си по предоставяне на правни консултации. Ето защо разпоредбите на Кодекса за поведение на европейските адвокати не могат да обосноват, че независимостта на адвоката, призната от Съда за необходима за гарантиране на правото на ефективни правни средства за защита, може да гарантира на адвокатите пълна свобода при избора делото, което да поемат, във всички области на правните консултации.

130 В случая от анализа на първата част от първото основание следва, че спорната забрана не се прилага за услугите по правни консултации, които са предоставяни от адвокат и имат връзка със съдебно производство, и следователно не води до никаква намеса в правото на ефективни правни средства за защита, гарантирано с член 47 от Хартата.

131 Така, не е установено, че спорната забрана може да доведе до намеса в независимостта на адвоката, признатата от практиката на Съда за целите на защитата на това право.

132 Нещо повече, дори да се предположи, че независимостта на адвоката трябва, също както защитата на професионалната тайна, произтичаща от член 7 от Хартата, да бъде призната и извън контекста на съдебен спор и се констатира намеса в тази независимост, следва да се припомни, че независимостта на адвоката не означава, че адвокатската професия не може да бъде ограничавана. Тази независимост всъщност може да бъде предмет на ограничения, обосновани от преследвани от Съюза цели от общ интерес, при условие че тези ограничения не представляват по отношение на преследваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на независимостта на адвокатите (вж. в този смисъл решение от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 148).

133 От една страна обаче, от точки 94—103 по-горе следва, че спорната забрана, така както е ограничена по-специално от разпоредбите за освобождаване, преследва цели от общ интерес.

134 От друга страна, макар разпоредбите за освобождаване да предоставят на компетентните органи възможността да премахнат спорната забрана по отношение на някои услуги по предоставяне на правни консултации, тези разпоредби не позволяват на компетентните органи да оказват влияние върху самото съдържание на консултациите, които евентуално могат да бъдат предоставени от адвоката на руското правителство или на установено в Русия образувание. Същото се отнася и за самата спорна забрана. В случай че адвокатът се ползва от освобождаване или дори от изключение, той остава свободен при упражняването на своята дейност по предоставяне на правни консултации на своя клиент. Следователно спорната забрана, и по-конкретно разпоредбите за освобождаване, не представляват непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на независимостта на адвокатите.

135 Ето защо, дори да се предположи, че е налице намеса в независимостта на адвокатите, тя е обоснована и пропорционална.

136 Следователно първото оплакване от първата част на второто основание трябва да се отхвърли.

3) По второто оплакване: намеса в ценностите на правовата държава

137 Жалбоподателите, подкрепяни от Bundesrechtsanwaltskammer и Ordre des avocats de Genève, твърдят, че запазването на задачата на адвокатите е необходимо за насърчаване на основните ценности, залегнали в член 2 ДЕС. Така спорната забрана представлявала нарушение на правовата държава, която включвала редица принципи, включително принципите на правна сигурност, достъп до правосъдие и справедливост, както и зачитането на правата на човека. Достъпът до правни консултации, предоставяни от адвокат, включително и по охранителни производства, позволявал да се гарантира

зачитането на правовата държава, както това се потвърждавало от множество политически и правни документи. Това накърняване на правовата държава било явно непропорционално и не било възможно спорната забрана да се тълкува в съответствие с правните норми от по-висок ранг.

138 Съветът, подкрепян от Република Естония, Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, оспорва позицията на жалбоподателите. По-конкретно според Съвета добавените от жалбоподателите на етапа на репликата обстоятелства надхвърляли рамките на обикновеното допълване на основанията и поради това били недопустими съгласно член 84 от Процедурния правилник.

139 Следва да се разгледат последователно възражението за недопустимост на Съвета и основателността на второто оплакване в първата част от второто основание на жалбоподателите.

i) По възражението за недопустимост, основано на член 84 от Процедурния правилник

140 Съгласно член 84, параграф 1 от Процедурния правилник в хода на производството не могат да се въвеждат нови основания, освен ако те не почиват на правни или фактически обстоятелства, установени в производството.

141 В случая още на етапа на жалбата жалбоподателите твърдят, че оценката на правното положение на дадено лице, което е възможно с предоставянето на правни консултации, е основна дейност в една правова държава. Следователно предоставянето на правни консултации от адвокат било гарантирано с членове 7 и 47 от Хартата и представлявало също обща ценност за всички държави членки.

142 Впоследствие в репликата си жалбоподателите отбелязват, че понятието „правова държава“ обхваща по-специално принципите на правна сигурност, достъп до правосъдие и справедливост, както подчертавал самият Съвет в писмената си защита. В съответствие с изложеното в жалбата те припомнят и че правата на човека са закрепени в член 2 ДЕС.

143 По-нататък жалбоподателите подчертават, че достъпът до правни консултации с адвокат, който е ограничен със спорната забрана, е необходим, за да се гарантира зачитането на всички права и принципи, посочени по-горе. Следователно достъпът до правни консултации с адвокат бил необходим, за да се гарантира зачитането на правовата държава.

144 Поради това изтъкнатите от жалбоподателите доводи в репликата представляват допълнение на изложени в жалбата основания и оплаквания и следователно са допустими.

145 Поради това възражението за недопустимост трябва да се отхвърли.

ii) По намесата в ценностите на правовата държава

146 Общият съд припомня, че принципът, че Съюзът се основава по-конкретно на ценността на правовата държава, произтича както от член 2 ДЕС, който е сред общите разпоредби на Договора за Европейския съюз, така и от член 21 ДЕС, отнасящ се до външната дейност на

Съюза, към който препраща свързаният с общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС) член 23 ДЕС (решение от 22 юни 2021 г., Венецуела/Съвет (Засягане на трета държава), C-872/19 P, EU:C:2021:507, т. 49).

147 Както бе припомнено в точки 40 и 41 по-горе, основното право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, закрепено в член 47 от Хартата, има кардинално значение като гарант на ценността на правовата държава, която изисква свободен достъп до правото на Съюза за всички физически или юридически лица от Съюза, както и възможност за правните субекти да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения.

148 Общият съд впрочем уточнява, че има неизчерпателен списък на принципите и нормите, които могат да се включват в понятието „правова държава“. Сред тях са по-специално принципите на законност и правна сигурност, правото на ефективен съдебен контрол, в това число спазването на основните права, както и принципът на равенство пред закона (вж. в този смисъл решение от 15 септември 2016 г., Klyuyev/Съвет, T-340/14, EU:T:2016:496, т. 88).

149 Най-напред следва да се отбележи, че с доводите си жалбоподателите не твърдят нарушение на принципите на правовата държава като такива, а нарушение на ценностите, които я съставляват и които намират правен израз в принципите на правото на Съюза.

150 С първия си довод жалбоподателите твърдят, че възможността всяко лице да има свободен достъп до правни консултации от адвокат, независимо дали става въпрос за съдебен спор или охранително производство, е гарантирана съгласно принципа на правна сигурност.

151 Този основополагащ принцип на правото на Съюза изисква по-специално правната уредба да е ясна и прецизна, за да могат правните субекти да се запознаят по недвусмислен начин със своите права и задължения и да действат съобразно с тях (решение от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 161).

152 Следователно принципът на правна сигурност е свързан с характеристиките, които по своята същност трябва да притежават правните норми. Както правилно отбелязва Съветът, този принцип обаче не се състои в това да се гарантира на адвокатите или на другите правни специалисти възможността да предоставят правни консултации относно начина, по който тези правни норми следва да се разбират.

153 При това положение първият довод на жалбоподателите трябва да се отхвърли.

154 С втория си довод жалбоподателите твърдят, че възможността всяко лице да има свободен достъп до правни консултации от адвокат, независимо дали става въпрос за съдебен спор или охранително производство, позволява да се осигури достъп до правосъдие.

155 Както отбелязва Съветът, правото на достъп до правосъдие е гарантирано в член 47 от Хартата. Както е видно от отговора на първата част от първото основание, правото на достъп до адвокат се признава само когато е свързано със съдебно производство с цел запазване на гаранциите, произтичащи от член 47 от Хартата. В случая обаче съгласно припомненото в точки 51 и 60—63, по-горе, тълкуване спорната забрана не се прилага именно за услугите по предоставяне на правни консултации, които са свързани със съдебно производство.

156 Освен това, както вече бе посочено в отговор на първото основание, нито една норма от правото Съюза, включително член 2 ДЕС, не предвижда основно право на консултиране с адвокат по въпроси, които не са свързани със съдебен спор.

157 Следователно вторият довод на жалбоподателите трябва да се отхвърли.

158 С третия си довод жалбоподателите твърдят, че възможността всяко лице да има свободен достъп до правни консултации от адвокат, независимо дали става въпрос за съдебен спор или охранително производство, гарантира зачитането в едно общество на правата на човека, по-специално на основното право на зачитане на личния живот, закрепено в член 7 от Хартата.

159 Налага се изводът, че освен правото на зачитане на тайната на съобщенията между адвокатите и техните клиенти, закрепено в член 7 от Хартата, жалбоподателите не посочват други права, които биха били засегнати от спорната забрана и от разпоредбите за освобождаване. Както обаче бе уточнено във връзка с анализа на втората част от първото основание, тази забрана, включително разпоредбите за освобождаване, не води до намеса в основното право, гарантирано в член 7 от Хартата.

160 Следователно третият довод на жалбоподателите е неоснователен.

161 С четвъртия си довод жалбоподателите твърдят, че предоставянето на услуги по правни консултации по въпроси, които не са свързани със съдебен спор, е част от основната дейност на адвокатите, защитена от ценностите на правовата държава.

162 От практиката на ЕСПЧ или на Съда обаче не може да се направи извод, че членове 7 и 47 от Хартата, взети поотделно или заедно, предоставят в областта на охранителните производства право на получаване на правни консултации от адвокат, както следва от точки 52—63 по-горе. Правото на получаване на правни консултации от адвокат, гарантирано с член 47 от Хартата, се прилага само при условие че е налице връзка със съдебно производство.

163 Освен това предоставянето на услуги по правни консултации от адвокат по въпроси, които не са свързани със съдебен спор, не е гарантирано от член 2 ДЕС, нито в по-широк смисъл от правото на Съюза.

164 Следователно четвъртият довод на жалбоподателите е неоснователен.

165 С петия си довод жалбоподателите изтъкват, че спорната забрана не може да се тълкува по начин, който е съвместим с принципите на правовата държава. Всъщност тя представлявала чисто и просто забрана за предоставяне на услуги по правни консултации, която е несъвместима с принципите на правна сигурност, достъп до правосъдие, справедливост и зачитане на правата на човека.

166 Както обаче поддържа Съветът, приложното поле на спорната забрана е ограничено. Тази забрана е ограничена от разпоредбите относно изключенията и от разпоредбите за освобождаване. Предвид тези разпоредби, Общият съд е констатирал в отговор на първото основание, че спорната забрана не води до намеса в гарантираните с членове 7 и 47 от Хартата права, и че дори и да се предположи, че води до такава намеса, що се отнася до член 7 от Хартата, тази намеса не би нарушила член 52, параграф 1 от Хартата. Ето защо

поради същите съображения спорната забрана не засяга също така принципите на достъп до правосъдие, на справедливост и на зачитане на основните права, на които се позовават жалбоподателите. Освен това следва да се припомни, че доводът за нарушение на принципа на правна сигурност в рамките на настоящото основание е неотносим.

167 Поради това петият довод на жалбоподателите трябва да се отхвърли.

168 С шестия си и последен довод жалбоподателите поддържат, че твърдяното нарушение на ценностите на правовата държава представлява явно неподходяща мярка за преследване на целите, посочени от Съвета.

169 От изложените по-горе съображения обаче следва, че не е установено каквото и да е нарушение на ценностите на правовата държава.

170 Следователно шестият довод на жалбоподателите трябва да се отхвърли.

171 От изложеното следва, че второто оплакване от първата част на второто основание трябва да се отхвърли.

б) По втората част: нарушение на принципа на пропорционалност

172 Жалбоподателите, подкрепяни от Bundesrechtsanwaltskammer и Ordre des avocats de Genève, твърдят, при условията на евентуалност, че регламенти 2022/1904, 2022/2474 и 2023/427 нарушават принципа на пропорционалност, който е общ принцип на правото на Съюза, закрепен в член 5 ДЕС. Всъщност въвеждането на обща забрана за предоставяне на услуги по правни консултации не можело да постигне преследваните легитимни цели и надхвърляло строго необходимото за постигането на тези цели.

173 Съветът, подкрепян от Република Естония, Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, оспорва доводите на жалбоподателите.

174 В това отношение Общият съд припомня, че принципът на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква приложените с разпоредба на правото на Съюза мерки да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане (решение от 13 март 2012 г., Melli Bank/Съвет, C-380/09 P, EU:C:2012:137, т. 52).

175 Следва също да се припомни, че що се отнася до съдебния контрол за спазването на принципа на пропорционалност, на законодателя на Съюза следва да се признае широко право на преценка в областите, които предполагат той да направи избор от политическо, икономическо и социално естество и в които е призван да извършва комплексни преценки. Единствено явно неподходящият характер на приета в тези области мярка с оглед на целта, която компетентната институция възнамерява да постигне, може да засегне законосъобразността на такава мярка (решения от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 146, и от 15 февруари 2023 г., Белаеронавигация /Съвет, T-536/21, EU:T:2023:66, т. 68).

176 Както бе уточнено в точки 93—103 по-горе, спорната забрана отговаря по подходящ и последователен начин на целта да се увеличи още повече натискът върху Руската федерация да прекрати агресивната си война срещу Украйна и при всички положения не може да се разглежда като явно неподходяща с оглед на тази цел. Само на това основание се налага изводът, че спорната забрана не нарушава член 5 ДЕС.

177 В допълнение и във всички случаи, дори да се приеме, че с втората част от второто основание жалбоподателите изтъкват непропорционална намеса в основната задача на адвокатите за зачитане и защита на правовата държава, следва да се отбележи, че тази задача може да се ограничава и тя може да бъде предмет на ограничения, когато това е обосновано от преследваните от Съюза цели от общ интерес, при условие че тези ограничения не представляват по отношение на преследваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на задачата, възложена на адвокатите в една правова държава (вж. в този смисъл решение от 28 март 2017 г., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, т. 148).

178 Тъй като жалбоподателите не са доказали наличието на намеса нито в независимостта на адвокатите, както е призната за целите на правото на ефективни правни средства за защита, нито в ценностите на правовата държава, не е доказано и че спорната забрана накърнява самата същност на задачата, която адвокатите изпълняват в една правова държава.

179 Следователно втората част от второто основание трябва да се отхвърли по същество.

3. По третото основание: нарушение на принципа на правна сигурност

180 Жалбоподателите, подкрепяни от Bundesrechtsanwaltskammer и Ordre des avocats de Genève, твърдят, че разпоредбите, с които се въвежда спорната забрана, нарушават принципа на правна сигурност. Тези разпоредби не били нито ясни, нито точни и не позволявали никаква предвидимост по отношение на прилагането си.

181 Първо, тълкуването на съображение 19 от Регламент 2022/1904 във връзка с разпоредбите на член 5н, параграфи 5 и 6 от Регламент № 833/2014, изменен, не позволявало да се разбере кои услуги са изключени от спорната забрана.

182 Второ, предвиденото в член 5н, параграф 6 от Регламент № 833/2014 изключение, свързано със съвместимостта с целите на регламенти 2022/2474 и 2023/427, и на Регламент № 269/2014, не било определено с достатъчна точност, тъй като в тези регламенти не било дефинирано какви са целите им.

183 Трето, понятието „едноличен или съвместен контрол“ от юридическо лице, образувание или орган, регистрирано или учредено съгласно правото на държава членка, държава — членка на Европейското икономическо пространство, Швейцария или партньорска държава, използвано в член 5н, параграф 7 от Регламент № 833/2014, било неразбираемо.

184 Четвърто, текстът на спорната забрана не позволявал да се разбере дали са забранени дейности като услуги по процесуално представителство по досъдебни процедури, услуги за освобождаването от активи в Русия или прекратяването на инвестиции в съществуващи предприятия в Русия, съставяне на документ за прехвърляне на акции във връзка с придобиването от образувание на Съюза на собствените му акции от руски акционери,

последващи действия след консултация въз основа на споразумение, сключено преди 7 октомври 2022 г., или изказване на конференция по правни въпроси или организиране на такава конференция, когато участниците са служители в установено в Русия образувание.

185 Жалбоподателите добавят, че Съветът е внесъл корекции и уточнения в обхвата на разпоредбите, с които се въвежда спорната забрана, които обаче не са отстранили нарушението на принципа на правна сигурност. Ставало въпрос за последващи на приемането на спорната забрана уточнения, повечето от които не били публични, докато понятието „услуги по предоставяне на правни консултации по охранителни производства“, които са забранени, все още не било ясно определено.

186 Съветът, подкрепян от Република Естония, Комисията и върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, оспорва доводите на жалбоподателите.

187 В това отношение Общият съд припомня, че съгласно установената съдебна практика принципът на правна сигурност, който е общ принцип на правото на Съюза, изисква по-специално правните норми да бъдат ясни, точни и с предвидими последици, по-специално когато могат да имат неблагоприятни последици за физическите лица и предприятията. Санкция, дори когато няма наказателен характер, може да бъде наложена само ако има ясно и недвусмислено правно основание. Принципът на правна сигурност означава по-специално всяка правна уредба на Съюза, и в частност тази, която налага или позволява да се налагат санкции, да бъде ясна и точна, така че съответните лица да могат да се запознаят по недвусмислен начин с правата и задълженията, които произтичат от нея, и да действат съобразно тях (вж. решение от 16 юли 2014 г., National Iranian Oil Company/Съвет, T-578/12, непубликувано, EU:T:2014:678, т. 112 и цитираната съдебна практика).

188 От постоянната съдебна практика следва също, че съществуването на неопределени формулировки в дадена разпоредба не води задължително до нарушение на член 7 от ЕКПЧ и фактът, че даден закон предоставя право на преценка, сам по себе си не противоречи на изискването за предвидимост, при условие че обхватът и редът за упражняване на такова право са определени достатъчно ясно с оглед на преследваната законна цел, за да се предостави на физическото лице подходяща защита срещу произвол. В това отношение, освен текста на самия закон съдебната практика взема предвид въпроса дали използваните неопределени понятия са уточнени от постоянната и публикувана съдебна практика (вж. решение от 4 септември 2015 г., NIOC и др./Съвет, T-577/12, непубликувано, EU:T:2015:596, т. 135 и цитираната съдебна практика).

189 Освен това изискването за предвидимост, което съпътства принципа на законоустановеност на наказанията — който изисква законът ясно да определя нарушенията и наказанията — допуска законът да предоставя право на преценка, чийто обхват и правила за упражняване са определени достатъчно точно. Тези принципи на съдебната практика са приложими и по отношение на ограничителните мерки, които, макар по принцип да нямат за цел да санкционират нарушения, а представляват превантивни мерки, сериозно засягат правата и свободите на съответните лица (вж. решение от 4 септември 2015 г., NIOC и др./Съвет, T-577/12, непубликувано, EU:T:2015:596, т. 136 и цитираната съдебна практика).

190 Именно с оглед на тези принципи следва да се разгледат доводите на жалбоподателите.

191 С първия си довод жалбоподателите твърдят, че текстът на съображение 19 от Регламент 2022/1904 и на разпоредбите относно спорната забрана не позволява да се установят забранените услуги по предоставяне на правни консултации.

192 Макар в съображение 19 от Регламент 2022/1904 да се посочват само основните категории услуги по предоставяне на правни консултации, за които се прилага спорната забрана, както и тези, по отношение на които забраната не се прилага, член 5н, параграфи 5 и 6 от Регламент № 833/2014 очертава по-точно спорната забрана.

193 При всички положения, дори да се приеме, че някои адвокати са могли да възприемат стриктно тълкуване на съответните разпоредби като се въздържат от предоставяне на правни консултации, необходими за предотвратяването, предвиждането или дори подготовката на съдебно или административно производство, достатъчно е да се припомни, че във всички случаи, както бе изложено в отговор на първото основание, текстът на член 5н от Регламент № 833/2014, по-специално на параграфи 5 и 6 от него, позволява на жалбоподателите да разграничат услугите по предоставяне на правни консултации, по отношение на които не се прилага спорната забрана, от тези, за които забраната се прилага.

194 Следователно първият довод на жалбоподателите не може да се приеме.

195 С втория си довод жалбоподателите твърдят, че изискването за съвместимост с целите, преследвани от Регламент № 833/2014 и Регламент № 269/2014, както е предвидено в член 5н, параграф 6 от Регламент № 833/2014, е неясно.

196 В съображение 2 от Регламент № 833/2014 се посочва, че приемането на ограничителни мерки трябва да позволи „Русия да плати по-висока цена за действията си за подкопаване на териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна, както и с цел насърчаване на мирното уреждане на кризата“.

197 Освен това в съображение 3 от Регламент № 269/2014 се уточнява, че „решение на кризата следва да се намери посредством преговори между правителствата на Украйна и на Руската федерация […] и че при липсата на резултати в много кратък срок Съюзът ще вземе решение за допълнителни мерки, като забрани за пътуване, замразяване на активи и отмяна на срещата на високо равнище ЕС—Русия“. В съображение 6 се припомня, че в посочения регламент „се зачитат основните права и се съблюдават принципите, признати по-специално от [Хартата], и по-конкретно правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес и правото на защита на личните данни“.

198 Така, изискването за съвместимост с преследваните от Регламент № 833/2014 и Регламент № 269/2014 цели, както е предвидено в член 5н, параграф 6 от Регламент № 833/2014, има за цел да гарантира, че предвиденото в тази разпоредба изключение не поставя под съмнение целта да се упражни натиск върху Руската федерация да прекрати агресивната си война срещу Украйна, при спазване на гарантираните от Хартата принципи. Както подчертава Съветът, целта на това изискване е да се предотврати всяка злоупотреба с прилагането на изключението, предвидено в посочения по-горе параграф 6, и по този начин е достатъчно ясно.

199 Следователно вторият довод на жалбоподателите трябва да се отхвърли.

200 С третия си довод жалбоподателите твърдят, че понятието „контрол“ в член 5н, параграф 7 от Регламент № 833/2014, което обхваща понятията „едноличен контрол“ и „съвместен контрол“ е неразбираемо, тъй като не е дефинирано в същия регламент.

201 В областта на ограничителните мерки обаче Съветът правилно посочва, че Съдът вече е постановил, че „дадено дружество може да се квалифицира като „дружество, притежавано или контролирано от друго дружество“, [след] като последното се намира в положение, в което може да влияе върху решенията на въпросното дружество, дори между тези две икономически образувания да не е налице каквото и да било правоотношение, отношение на притежаване на капитала или дял от него“ (решение от 10 септември 2019 г., HTTS/Съвет, C-123/18 P, EU:C:2019:694, т. 75).

202 Следователно третият довод на жалбоподателите трябва да се отхвърли.

203 С четвъртия си довод жалбоподателите твърдят, че спорната забрана е опорочена от някои неточности, що се отнася до обхвата ѝ.

204 Никоя от твърдените неточности обаче не може да доведе до нарушение на принципа на правна сигурност.

205 Най-напред, както следва от точка 61 по-горе, текстът на член 5н, параграф 5 от Регламент № 833/2014 позволява да се предоставят услуги по правни консултации в рамките на досъдебни процедури.

206 На следващо място, що се отнася до освобождаването от инвестиции или прекратяването на инвестиции в съществуващи предприятия в Русия, от член 5н, параграф 2 от Регламент № 833/2014 следва, че предоставянето на правни консултации във връзка с такива сделки, е забранено, след като е предназначено за руското правителство и за установени в Русия образувания. Такава забрана може да бъде премахната само при условията, предвидени, от една страна, в член 5н, параграф 7 от Регламент № 833/2014 и от друга страна, в член 12б, параграф 2а от същия регламент.

207 Освен това с член 5н, параграф 2 от Регламент № 833/2014 се забранява предоставянето на правни консултации във връзка с документи за прехвърляне на акции с цел и относно придобиването от образувание на Съюза на собствените му акции от настоящи руски акционери, доколкото тези консултации са предназначени, пряко или непряко, за руското правителство или за установени в Русия образувания. В това отношение е без значение, че съответната сделка, осъществена благодарение на посочените правни консултации, в крайна сметка може непряко да е от полза за руското правителство или за установени в Русия образувания.

208 Освен това съгласно член 2 от Регламент 2022/1904 спорната забрана е влязла в сила, считано от 7 октомври 2022 г. От това следва, че по принцип на адвокатите се забранява да предоставят правни консултации на руското правителство или на установени в Русия образувания в рамките на последващи действия след консултация въз основа на писмо за поемане на ангажимент или на договор, сключен преди 7 октомври 2022 г. Тази забрана може да се премахне само при условията, определени в член 5н, параграф 4 от Регламент № 833/2014, а именно за правни консултации, които трябва да се предоставят конкретно за да се прекратят преди крайния срок, установен в този параграф, сключени преди 7 октомври 2022 г. договори.

209 Накрая, следва да се отбележи, че с член 5н, параграф 2 от Регламент № 833/2014 се забранява предоставянето, дори и непряко, на услуги по правни консултации на руското правителство или на установени в Русия образувания. Тази забрана обаче допуска изказване по време на конференция, на която присъства служител на руското правителство или на установено в Русия образувание, при условие че това изказване остава с общ характер и не представлява предоставяне на консултация, основана на тълкуването или прилагането на правна норма към конкретно положение, която може да улесни вземането на решение от руското правителство, от руско образувание или от конкретна категория руски образувания.

210 Следователно третото основание трябва да се отхвърли.

211 Тъй като трите основания, изтъкнати от жалбоподателите в подкрепа на жалбата им, са отхвърлени, при всички случаи последната трябва да се отхвърли, без да е необходимо произнасяне по нейната допустимост.

IV. По съдебните разноски

212 Съгласно член 134, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

213 Тъй като жалбоподателите са загубили делото, те следва да бъдат осъдени да понесат направените от тях съдебни разноски, както и съдебните разноски на Съвета, в съответствие с искането на последния.

214 Съгласно член 138, параграфи 1 и 3 от Процедурния правилник Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Република Естония, Комисията и върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (голям състав)

реши:

1) **Отхвърля жалбата.**

2) **Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles и другите жалбоподатели, чиито имена са посочени в приложението, понасят направените от тях съдебни разноски, както и съдебните разноски на Съвета на Европейския съюз.**

3) **Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Република Естония, Европейската комисия и върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност понасят направените от тях съдебни разноски.**

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

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 2 октомври 2024 година.

Подписи