Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Store Afdeling)

2. oktober 2024*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger truffet på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine – forbud mod at yde juridisk rådgivning til den russiske regering og til enheder etableret i Rusland – advokaters grundlæggende opgave i et demokratisk samfund – advokaters ret til at yde juridisk rådgivning – retten til at lade sig rådgive af en advokat – artikel 7, artikel 47 og artikel 52, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder – advokaters uafhængighed – retsstat – forholdsmæssighed – retssikkerhed«

I sag T-797/22,

Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, Bruxelles (Belgien), og de øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget[1], ved advokaterne P. de Bandt, T. Ghysels, T. Bontinck og A. Guillerme,

sagsøgere,

støttet af

Bundesrechtsanwaltskammer, Berlin (Tyskland), ved advokaterne J.-P. Buyle, D. Van Gerven og N. Azizollahoff,

og af

Ordre des avocats de Genève, Genève (Schweiz), ved advokat F. Zimeray,

intervenienter,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved V. Piessevaux og S. Lejeune, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af

Republikken Estland ved M. Kriisa, som befuldmægtiget,

* Processprog: fransk.

[1] – Listen over de øvrige sagsøgere er kun vedlagt den version, der meddeles parterne.

af

Europa-Kommissionen ved J.-F. Brakeland, C. Giolito, M. Carpus Carcea og C. Georgieva, som befuldmægtigede,

og af

Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik ved F. Hoffmeister, L. Havas og Almeida Veiga, som befuldmægtigede,

intervenienter,

har

RETTEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, M. van der Woude, og dommerne S. Papasavvas, R. da Silva Passos, A. Kornezov, L. Truchot, S. Gervasoni (refererende dommer), N. Półtorak, P. Nihoul, U. Öberg, C. Mac Eochaidh, T. Pynnä, J. Martín y Pérez de Nanclares, M. Brkan, P. Zilgalvis og I. Gâlea,

justitssekretær: V. Di Bucci,

på grundlag af den skriftlige forhandling og navnlig

– stævningen, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 26. december 2022

– interventionsindlæggene, der blev indleveret til Rettens Justitskontor af Kommissionen, Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, Republikken Estland, Bundesrechtsanwaltskammer og Ordre des avocats de Genève henholdsvis den 4. maj, den 12. maj, den 22. juni, den 25. juli og den 21. august 2023

– anmodningen om tilpasning af stævningen, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 5. maj 2023

– Rettens skriftlige spørgsmål til sagsøgerne og sagsøgernes svar på dette spørgsmål, der blev indleveret til Rettens Justitskontor den 27. februar 2024

efter det fælles retsmøde den 12. marts 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Sagsøgerne, Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles (det nederlandske advokatsamfund i Bruxelles) og de øvrige fysiske og juridiske personer, hvis navne er anført i bilaget, har med deres søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF nedlagt påstand om annullation for det første af artikel 1, nr. 12), i Rådets forordning (EU) 2022/1904 af 6. oktober 2022 om ændring af forordning (EU) nr. 833/2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2022, L 259 I, s. 3), for så vidt som denne bestemmelse erstatter og ændrer artikel 5n, stk. 2 og 4-12, i Rådets

forordning (EU) nr. 833/2014 af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der stabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 1), for så vidt angår juridiske rådgivningsydelser, for det andet af artikel 1, nr. 13), i Rådets forordning (EU) 2022/2474 af 16. december 2022 om ændring af forordning (EU) nr. 833/2014 (EUT 2022, L 322 I, s. 1), for så vidt som denne bestemmelse erstatter og ændrer artikel 5n, stk. 2 og 4-11, i forordning nr. 833/2014 for så vidt angår juridiske rådgivningsydelser, og for det tredje af artikel 1, nr. 13), i Rådets forordning (EU) 2023/427 af 25. februar 2023 om ændring af forordning nr. 833/2014 (EUT 2023, L 59 I, s. 6), for så vidt som denne bestemmelse indsætter en artikel 12b, stk. 2a, i forordning nr. 833/2014 for så vidt angår juridiske rådgivningsydelser.

I. Tvistens baggrund

2 Sagsøgerne er belgiske advokatsamfund og advokater.

3 I marts 2014 annekterede Den Russiske Føderation ulovligt Den Autonome Republik Krim samt byen Sevastopol (Ukraine) og har siden da udført løbende destabiliserende handlinger i det østlige Ukraine. Som reaktion på disse handlinger indførte Den Europæiske Union restriktive foranstaltninger på baggrund af Den Russiske Føderations tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed, samt restriktive foranstaltninger som reaktion på Den Russiske Føderations ulovlige annektering af Den Autonome Republik Krim og byen Sevastopol.

4 Den 17. marts 2014 blev Rådets afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 16), og Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 6), således vedtaget.

5 Efterfølgende blev Rådets afgørelse 2014/512/FUSP af 31. juli 2014 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT 2014, L 229, s. 13), vedtaget for at indføre målrettede restriktive foranstaltninger på områderne adgang til kapitalmarkeder, forsvar, produkter med dobbelt anvendelse og følsomme teknologier, bl.a. i energisektoren. Ud fra den vurdering, at sidstnævnte foranstaltninger var omfattet af anvendelsesområdet for EUF-traktaten, og at det for gennemførelsen heraf var nødvendigt med et lovgivningsmæssigt tiltag på EU-plan, vedtog Rådet for Den Europæiske Union forordning nr. 833/2014, som indeholder mere detaljerede bestemmelser med henblik på at gennemføre kravene i afgørelse 2014/512 i både EU og medlemsstaterne.

6 Den 15. februar 2022 stemte Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (statsdumaen i Den Russiske Føderations føderale forsamling) for at sende en resolution, der opfordrede præsidenten for Den Russiske Føderation til at anerkende de dele af det østlige Ukraine, som af separatister var blevet erklæret for selvstændige stater. Den 21. februar 2022 undertegnede præsidenten for Den Russiske Føderation et dekret, der anerkendte uafhængigheden og suveræniteten for de selvudråbte »Folkerepublikken Donetsk« og »Folkerepublikken Luhansk«, og beordrede udsendelse af russiske væbnede styrker til disse områder. Den 24. februar 2022 annoncerede præsidenten for Den Russiske Føderation en militær operation i Ukraine, og samme dag angreb russiske styrker Ukraine flere steder i landet.

7 Samme dag udsendte Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik en erklæring på Unionens vegne, hvorved denne fordømte Den Russiske Føderations væbnede styrkers »uprovokerede invasion« af Ukraine og anførte, at Unionens svar ville omfatte både sektorspecifikke og individuelle restriktive foranstaltninger. I sine konklusioner, der blev vedtaget på et ekstraordinært møde samme dag, fordømte Det Europæiske Råd på det kraftigste denne »uprovokerede og uberettigede [...] aggression« og anførte, at Den Russiske Føderation med sine ulovlige militære aktioner – som Den Russiske Føderation ville blive holdt ansvarlig for – groft overtrådte folkeretten og FN-pagtens principper og underminerede europæisk og global sikkerhed og stabilitet.

8 I sine konklusioner af 23.-24. juni 2022 erklærede Det Europæiske Råd, at arbejdet med sanktioner ville fortsætte, herunder for at styrke gennemførelsen og forhindre omgåelse.

9 Den 21. september 2022 besluttede Den Russiske Føderation at intensivere sin aggression mod Ukraine yderligere ved at støtte organiseringen af ulovlige »folkeafstemninger« i de dele af regionerne Donetsk, Kherson, Luhansk og Zaporizjzja, som var besat af Rusland, ved at annoncere en mobilisering i Den Russiske Føderation og ved yderligere trusler om brug af masseødelæggelsesvåben. Efter disse »folkeafstemninger« formaliserede præsidenten for Den Russiske Føderation Ruslands annektering af de ukrainske regioner Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja og Kherson.

10 Den 30. september 2022 vedtog medlemmerne af Det Europæiske Råd en erklæring, hvorved de fordømte Ruslands ulovlige annektering af de ukrainske regioner Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja og Kherson og bekræftede, at Rusland bragte den globale sikkerhed i fare. Medlemmerne af Det Europæiske Råd erklærede, at de ville styrke deres restriktive foranstaltninger til bekæmpelse af Ruslands ulovlige handlinger og yderligere øge presset på Rusland for at bringe sin angrebskrig til ophør.

11 Den 6. oktober 2022 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2022/1909 om ændring af afgørelse 2014/512 (EUT 2022, L 259 I, s. 122). Samme dag vedtog Rådet forordning 2022/1904 på grundlag af artikel 215 TEUF.

12 I 19. betragtning til forordning 2022/1904 defineres juridisk rådgivning, der er forbudt i henhold til samme forordning, som følger:

»[A]fgørelse (FUSP) 2022/1909 [udvider] det eksisterende forbud mod levering af visse tjenesteydelser til Den Russiske Føderation ved at forbyde levering af arkitekt- og ingeniørtjenester samt af IT-konsulenttjenester og juridisk rådgivning [...] »Juridisk rådgivning« omfatter juridisk rådgivning til kunder på det udenretslige område, herunder handelstransaktioner, der involverer anvendelse eller fortolkning af lovgivningen, deltagelse med eller på vegne af kunder i handelstransaktioner, forhandlinger og andre forbindelser med tredjeparter samt udarbejdelse, gennemførelse og kontrol af juridiske dokumenter. »Juridisk rådgivning« omfatter ikke repræsentation, rådgivning, udarbejdelse af dokumenter eller kontrol af dokumenter i forbindelse med juridisk repræsentation, dvs. i sager ved administrative organer, domstole eller andre behørigt oprettede officielle domstole eller i voldgifts- eller mæglingsprocedurer.«

13 Ved artikel 1, nr. 12), i forordning 2022/1904 blev der indsat en ny artikel 5n i forordning nr. 833/2014, som erstattede den tidligere artikel 5n, og som bl.a. fastsatte et forbud mod at yde juridisk rådgivning (herefter »det omtvistede forbud«) med følgende ordlyd:

»2. Det er forbudt direkte eller indirekte at yde arkitekt- og ingeniørtjenester, juridisk rådgivning og IT-konsulenttjenester til:

a) Ruslands regering eller

b) juridiske personer, enheder eller organer, der er etableret i Rusland.

[...]

4. Stk. 2 finder ikke anvendelse på levering af tjenester, der er strengt nødvendige for afslutning senest den 8. januar 2023 af en kontrakt, der ikke er i overensstemmelse med denne artikel, og som er indgået inden den 7. oktober 2022, eller af tilknyttede kontrakter, der er nødvendige for opfyldelsen af sådanne kontrakter.

5. Stk. 1 og 2 finder ikke anvendelse på levering af tjenester, der er strengt nødvendige for udøvelsen af retten til et forsvar i retssager og retten til effektive retsmidler.

6. Stk. 1 og 2 finder ikke anvendelse på levering af tjenester, der er strengt nødvendige for at sikre adgang til retslige, administrative eller voldgiftsmæssige procedurer i en medlemsstat eller til anerkendelse eller fuldbyrdelse af en dom eller en voldgiftskendelse, som er afgivet i en medlemsstat, forudsat at sådan levering af tjenester er i overensstemmelse med målene i nærværende forordning og i Rådets forordning [...] nr. 269/2014.

7. Stk. 1 og 2 finder ikke anvendelse på levering af tjenester, der udelukkende er bestemt til brug for juridiske personer, enheder eller organer, der er etableret i Rusland, og som ejes af eller udelukkende eller i fællesskab kontrolleres af en juridisk person, en enhed eller et organ, der er stiftet eller oprettet i henhold til lovgivningen i en medlemsstat, et land, der er medlem af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, Schweiz eller et partnerland, der er opført i bilag VIII.

8. Stk. 2 finder ikke anvendelse på levering af tjenester, der er nødvendige med henblik på folkesundhedsmæssige krisesituationer, akut forebyggelse eller afbødning af en hændelse, der sandsynligvis vil have en alvorlig og betydelig indvirkning på menneskers sundhed og sikkerhed eller miljøet, eller som en reaktion på naturkatastrofer.

9. Stk. 2 finder ikke anvendelse på levering af tjenester, der er nødvendige med henblik på softwareopdateringer til ikke-militær anvendelse og til en ikke-militær slutbruger, og som er tilladt i henhold til artikel 2, stk. 3, litra d), og artikel 2a, stk. 3, litra d), i forbindelse med varer opført i bilag VII.

10. Uanset stk. 1 og 2 kan de kompetente myndigheder tillade de deri omhandlede tjenester på sådanne vilkår, som de finder hensigtsmæssige, efter at have fastslået, at dette er nødvendigt med henblik på:

a) humanitære formål såsom at levere eller lette levering af bistand, herunder lægemidler og medicinsk udstyr, fødevarer eller overførsel af humanitære hjælpearbejdere og dertil knyttet bistand, eller til evakueringer

b) civilsamfundsaktiviteter, der direkte fremmer demokratiet, menneskerettighederne eller retsstatsprincippet i Rusland, eller

c) funktionen af Unionens og medlemsstaternes eller partnerlandenes diplomatiske og konsulære repræsentationer i Rusland, herunder delegationer, ambassader og missioner, eller internationale organisationer i Rusland, der nyder immunitet i overensstemmelse med folkeretten.

11. Uanset stk. 1 og 2 kan de kompetente myndigheder tillade de deri omhandlede tjenester på vilkår, som de skønner hensigtsmæssige, efter at have fastslået, at dette er nødvendigt med henblik på:

a) sikring af kritisk energiforsyning i Unionen og køb, import eller transport til Unionen af titan, aluminium, kobber, nikkel, palladium og jernmalm

b) sikring af den fortsatte drift af infrastrukturer, hardware og software, der er afgørende for menneskers sundhed og sikkerhed eller for miljøsikkerheden

c) etablering, drift, vedligeholdelse, levering og oparbejdning af brændsel og sikkerhed i forbindelse med civil nuklear kapacitet, og fortsat udformning, opførelse og ibrugtagning nødvendig til færdiggørelse af civile nukleare faciliteter, levering af prækursormateriale til fremstilling af medicinske radioisotoper og lignende medicinske anvendelser, eller kritisk teknologi til overvågning af miljøstråling samt til civilt nukleart samarbejde, navnlig inden for forskning og udvikling, eller

d) levering af elektroniske kommunikationstjenester fra Unionens teleoperatører, der er nødvendige for drift, vedligeholdelse og sikkerhed, herunder cybersikkerhed, af elektroniske kommunikationstjenester i Rusland, i Ukraine, i Unionen, mellem Rusland og Unionen og mellem Ukraine og Unionen og for datacentertjenester i Unionen.

12. Den pågældende medlemsstat underretter de øvrige medlemsstater og Kommissionen om alle tilladelser, der gives i medfør af stk. 10 og 11, senest to uger efter meddelelsen af tilladelsen.«

14 Den 16. december 2022 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2022/2478 om ændring af afgørelse 2014/512 (EUT 2022, L 322 I, s. 614) og, på grundlag af artikel 215 TEUF, forordning 2022/2474.

15 Artikel 1, nr. 13), i forordning 2022/2474 ændrede – for så vidt angår forbuddet mod at yde juridisk rådgivning – kun artikel 5n i forordning nr. 833/2014 rent formelt. Der skete således en sammenlægning af de tidligere stk. 10 og 11 i artikel 5n, stk. 10, i forordning nr. 833/2014, uden at det normative indhold af disse stykker blev ændret.

16 Den 25. februar 2023 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2023/434 om ændring af afgørelse 2014/512 (EUT 2023, L 59 I, s. 593) og, på grundlag af artikel 215 TEUF, forordning 2023/427.

17 Forordning 2023/427 ændrede ikke ordlyden af artikel 5n i forordning nr. 833/2014. Ved artikel 1, nr. 13), i forordning 2023/427 blev der imidlertid indført en ny undtagelse fra det omtvistede forbud med et nyt stk. 2a, der blev indsat i artikel 12b i forordning nr. 833/2014 med følgende ordlyd:

»2a. Uanset artikel 5n [i forordning nr. 833/2014] kan de kompetente myndigheder tillade fortsat levering af tjenester, der er anført i nævnte artikel, indtil den 31. december 2023, hvis en sådan levering af tjenester er strengt nødvendigt for afhændelser i forbindelse med Rusland eller afhændelsen af forretningsaktiviteter i Rusland, forudsat at følgende betingelser er opfyldt:

a) sådanne tjenester leveres udelukkende til fordel for de juridiske personer, enheder eller organer, der er resultatet af afhændelsen, og

b) de kompetente myndigheder, der træffer afgørelse om anmodninger om tilladelse, ikke har rimelig grund til at antage, at tjenesterne direkte eller indirekte leveres til en militær slutbruger eller har en militær slutanvendelse i Rusland.«

II. Parternes påstande

18 Sagsøgerne, støttet af Bundesrechtsanwaltskammer og Ordre des avocats de Genève, har nedlagt følgende påstande:

– Artikel 1, nr. 12), i forordning 2022/1904 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse erstatter og ændrer artikel 5n, stk. 2 og 4-12, i forordning nr. 833/2014 for så vidt angår juridisk rådgivning, artikel 1, nr. 13), i forordning 2022/2474 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse erstatter og ændrer artikel 5n, stk. 2 og 4-11, i forordning nr. 833/2014 for så vidt angår juridiske rådgivningsydelser, og artikel 1, nr. 13), i forordning 2023/427 annulleres, for så vidt som denne bestemmelse indsætter en artikel 12b, stk. 2a, i forordning nr. 833/2014 for så vidt angår juridiske rådgivningsydelser.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

19 Rådet, støttet af Republikken Estland, Europa-Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, har i det væsentlige nedlagt følgende påstande:

– Sagen afvises, for så vidt som der er nedlagt påstand om annullation af artikel 5n, stk. 10, og artikel 12b, stk. 2a, i forordning nr. 833/2014 (herefter »fritagelsesbestemmelserne«).

– Frifindelse.

– Sagsøgerne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

20 Republikken Estland, Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik har desuden nedlagt påstand om, at sagen afvises i sin helhed.

III. Retlige bemærkninger

A. Formaliteten

21 Rådet er af den opfattelse, at sagen kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den vedrører artikel 5n, stk. 2, 4-9 og 11, i forordning nr. 833/2014. Det har derimod bestridt, at sagen kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som der er nedlagt påstand om annullation af fritagelsesbestemmelserne. Kun Republikken Estland, Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik er af den opfattelse, at sagen skal afvises i sin helhed.

22 Rådet, støttet af Republikken Estland, Kommissionen og den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik er desuden af den opfattelse, at sagsøgernes anmodning om tilpasning med henblik på at anfægte lovligheden af artikel 12b, stk. 2a, i forordning nr. 833/2014, der blev indført ved forordning 2023/427, skal afvises.

23 Det bemærkes, at Unionens retsinstanser har ret til at vurdere, efter hver enkelt sags omstændigheder, om det af hensyn til god retspleje er berettiget at frifinde sagsøgte uden først at tage stilling til formaliteten (jf. i denne retning dom af 26.2.2002, Rådet mod Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, præmis 52).

24 Under omstændighederne i den foreliggende sag og af procesøkonomiske hensyn skal sagen realitetsbehandles, uden at der først tages stilling til formaliteten, idet søgsmålet under alle omstændigheder og af de nedenfor anførte grunde er ugrundet.

B. Realiteten

25 Sagsøgerne har til støtte for søgsmålet anført tre anbringender, der i det væsentlige vedrører for det første en tilsidesættelse af artikel 7, artikel 47 og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), for det andet et indgreb i advokaters uafhængighed, og i de retsstatslige værdier samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og for det tredje tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

1. Det første anbringende om tilsidesættelse af chartrets artikel 7 og 47 og artikel 52, stk. 1

26 Det første anbringende er opdelt i tre led vedrørende tilsidesættelse af chartret, som undersøges nedenfor.

27 Med det første og det andet led har sagsøgerne, støttet af Bundesrechtsanwaltskammer og Ordre des avocats de Genève, gjort gældende, at det omtvistede forbud medfører dels en tilsidesættelse af den grundlæggende ret til adgang til juridisk rådgivning fra en advokat, dels et indgreb i advokaters tavshedspligt. Det omtvistede forbud er således i strid med chartrets artikel 7 og 47.

28 Med det tredje led har sagsøgerne, støttet af Bundesrechtsanwaltskammer og Ordre des avocats de Genève, gjort gældende, at de indgreb i de ved chartret sikrede rettigheder, som det omtvistede forbud medfører, ikke kan begrundes som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1.

29 Dette tredje led undersøges i forbindelse med Rettens svar vedrørende det første og det andet led.

a) Det første led om tilsidesættelse af retten til at henvende sig til en advokat for at få juridisk rådgivning

30 Det første anbringendes første led er opdelt i to klagepunkter. Det første klagepunkt vedrører en tilsidesættelse af chartrets artikel 47. Det andet klagepunkt vedrører en tilsidesættelse af chartrets artikel 7. Ifølge sagsøgerne er der således med disse to artikler indført en grundlæggende ret til adgang til juridisk rådgivning fra en advokat, som er sikret enhver, både på det retslige og det udenretslige område.

31 Sagsøgerne, støttet af Bundesrechtsanwaltskammer og Ordre des avocats de Genève, har gjort gældende, at retten til at søge juridisk rådgivning er uløseligt forbundet med retten til adgang til advokatbistand i forbindelse med en retslig eller administrativ procedure. Desuden anerkendes retten til at henvende sig til en advokat, herunder for at få juridisk rådgivning og for at få sin retsstilling vurderet, i alle medlemsstaterne, og den er en væsentlig aktivitet i en retsstat. Sagsøgerne har påberåbt sig praksis fra Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) med henblik på at gøre gældende, at der findes en ret til at henvende sig til en advokat for at få juridisk rådgivning, selv uden for opgaven med retslig repræsentation af en klient.

32 Den beskyttelse, der ydes ved chartrets artikel 7, finder også anvendelse uden for rammerne af retstvister. Ligeledes er Rådets sondring, hvorefter de juridiske rådgivningstjenester, der er nødvendige for udøvelsen af retten til effektive retsmidler, som er beskyttet ved chartrets artikel 47, er omfattet af undtagelserne fra anvendelsesområdet for det omtvistede forbud, kunstig og uhensigtsmæssig. Det er ikke på forhånd muligt at afgøre, om juridisk rådgivning, inden den gives klienten, er forbundet med en fremtidig tvist. Retten til at søge juridisk rådgivning kan vise sig at være uløseligt forbundet med retten til adgang til advokatbistand.

33 Ordre des avocats de Genève har tilføjet, at juridisk rådgivning rent faktisk kun kan kvalificeres som vedrørende en tvist eller som »udenretslig«, efter at den har fundet sted. Spørgsmålet drejer sig mere generelt om adgang til loven, som i den foreliggende sag er begrænset på grund af det omtvistede forbuds tvetydige ordlyd, som i praksis vil føre til, at advokaterne censurerer sig selv.

34 Sagsøgerne har endvidere anført, at den omstændighed, at advokaterne har monopol på at repræsentere deres klient for retten, ikke kan rejse tvivl om, at der findes en grundlæggende ret til at modtage juridisk rådgivning fra en advokat, herunder i udenretslige anliggender. Retten til adgang til advokatbistand bør betragtes som en udelelig helhed, der omfatter såvel advokatens opgave med at forsvare og repræsentere sin klient som advokatens rådgivningsopgave.

35 Sagsøgerne har i øvrigt tilføjet, at det omtvistede forbud ikke skaber en diskretionspligt, men er et rent og skært forbud. Under alle omstændigheder forhindrer den omstændighed, at advokaterne har pligt til at anmode om tilladelse, dem i selv at afgøre og vurdere, hvilke situationer der er omfattet af anvendelsesområdet for fritagelsesbestemmelserne.

36 Rådet, støttet af Republikken Estland, Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, har bestridt sagsøgernes argumenter.

37 Retten bemærker i denne henseende, at det spørgsmål, som sagsøgerne har rejst med dette anbringendes første led, i det væsentlige består i at afgøre, om anvendelsen af chartrets artikel 7, sammenholdt med artikel 47, kan danne grundlag for, at der findes en grundlæggende ret til

adgang til advokatbistand, herunder i situationer, der ikke har nogen tilknytning til en retssag. Da det omtvistede forbud finder anvendelse på juridisk rådgivning, der bl.a. ydes af advokater på det udenretslige område, udgør det et indgreb i den grundlæggende ret til adgang til advokatbistand.

38 For at kunne besvare det af sagsøgerne rejste spørgsmål er det nødvendigt at undersøge Domstolens praksis vedrørende dels artikel 47, dels artikel 7 i chartret samt Menneskerettighedsdomstolens praksis.

39 I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, der skal sikre den nødvendige sammenhæng mellem de rettigheder, som er indeholdt i chartret, og de tilsvarende rettigheder, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), skal Retten derfor, dog uden at dette berører EU-rettens autonomi, i sin fortolkning af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 47, tage hensyn til de tilsvarende rettigheder, der er sikret ved EMRK's artikel 8, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, således som fortolket af Menneskerettighedsdomstolen, som tærskel for minimumsbeskyttelse (jf. i denne retning dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

40 Ifølge Domstolen har den grundlæggende rettighed, der er fastsat i chartrets artikel 47, afgørende betydning som garant for beskyttelsen af samtlige de rettigheder, som borgerne afleder af EU-retten, og for bevarelsen af medlemsstaternes fælles værdier, der er nævnt i artikel 2 TEU, herunder retsstatsprincippet (dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 51). Retsstatsprincippet, som er nævnt i artikel 2 TEU, kræver, at alle fysiske og juridiske personer i Unionen skal have fri adgang til EU-retten, og at borgerne skal have mulighed for utvetydigt at kende deres rettigheder og forpligtelser (dom af 5.3.2024, Public.Resource.Org og Right to Know mod Kommissionen m.fl., C-588/21 P, EU:C:2024:201, præmis 81).

41 Ifølge chartrets artikel 47, stk. 2, andet punktum, omfatter retten til en retfærdig rettergang, at enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret af en advokat. Denne ret består af forskellige elementer. Den omfatter bl.a. retten til forsvar, princippet om processuel ligestilling, retten til søgsmålsadgang samt retten til at være repræsenteret ved en advokat såvel i civile sager som i straffesager (dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 60).

42 Det bemærkes, at chartrets artikel 47 har overskriften »Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«. Ifølge denne artikels stk. 3 skal der ydes retshjælp for at »sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse«. I denne sammenhæng skal muligheden for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret som omhandlet i denne artikels stk. 2 kun anerkendes, hvis der er en tilknytning til en retssag (jf. i denne retning dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 61).

43 Domstolen har i denne henseende kun anerkendt advokaters grundlæggende opgaver i en retsstat, for så vidt som de bidrager til retsvæsenets gode funktion og sikrer beskyttelsen og forsvaret af klientens interesser. Domstolen har således fremhævet, at »enhver retsundergiven«, dvs. enhver, der ønsker at få sine rettigheder anerkendt og udøve dem ved en retssag, skal have adgang til frit at henvende sig til en advokat, der ifølge sin stilling har til opgave at yde uafhængig juridisk rådgivning til enhver, der har behov herfor (jf. i denne retning dom af 18.5.1982, AM & S Europe mod Kommissionen, 155/79, EU:C:1982:157, præmis 18). Domstolen har mere generelt anerkendt advokaters opgave, som består i i fuld uafhængighed og i det overordnede hensyn til retsplejen at

yde den juridiske bistand, som klienten har behov for (dom af 18.5.1982, AM & S Europe mod Kommissionen, 155/79, EU:C:1982:157, præmis 24). Domstolen har ligeledes fastslået, at selv om en advokats repræsentationsopgave skulle udøves på baggrund af hensynet til en forsvarlig retspleje, bestod denne opgave især i på bedste vis at beskytte og forsvare fuldmagtsgiverens interesser for at gøre det muligt for denne at udøve sin ret til effektive retsmidler (jf. i denne retning dom af 4.2.2020, Uniwersytet Wrocławski og Polen mod REA, C-515/17 P og C-561/17 P, EU:C:2020:73, præmis 62). Advokaten udfører således en grundlæggende opgave i et demokratisk samfund, nemlig forsvaret af borgerne (dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 28).

44 Til forskel fra chartrets artikel 47 har dets artikel 7 ikke til formål at beskytte retten til effektive retsmidler, men at beskytte enhvers privatliv, herunder kommunikation, uanset om der er en tilknytning til en retssag. Det er denne bestemmelse, der er grundlaget for beskyttelsen af advokaters tavshedspligt, som i princippet er sikret, når advokaten udøver sin opgave i form af forsvar eller repræsentation af sin klients interesser under retssager, eller når advokaten yder juridisk rådgivning til enhver, som anmoder herom.

45 I denne henseende har Menneskerettighedsdomstolen således fastslået, at den beskyttelse af tavshedspligten, der følger af EMRK's artikel 8, svarende til chartrets artikel 7, omfattede juridisk rådgivning i almindelighed uafhængigt af, om der verserede en retssag (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 9.4.2019, Altay mod Tyrkiet (nr. 2), CE:ECHR:2019:0409JUD001123609, § 49).

46 På samme måde har Domstolen udtrykkeligt fastslået, at personer, der konsulterede en advokat, bortset fra i ekstraordinære situationer »med rette [skulle] kunne have tillid til, at deres advokat ikke uden deres samtykke over for nogen person [afslørede], at de [havde] konsulteret vedkommende« (dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 27).

47 Beskyttelsen af tavshedspligten, der er sikret ved chartrets artikel 7, gør det ganske vist muligt for en advokat at varetage sine opgaver i forbindelse med rådgivning, forsvar og repræsentation af sin klient på fyldestgørende måde med henblik på at sikre dennes ret til en retfærdig rettergang i henhold til chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 60).

48 Ikke desto mindre har den beskyttelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, og den beskyttelse, der er sikret ved chartrets artikel 7, ikke samme rækkevidde. På den ene side anerkendes beskyttelsen af tavshedspligten, der er sikret ved chartrets artikel 7, når der ikke er nogen tilknytning til en retssag (jf. i denne retning dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 61-65). På den anden side har Domstolen ikke fastslået, at denne beskyttelse har til formål at sikre en grundlæggende ret til at være repræsenteret ved en advokat og til juridisk rådgivning fra denne, uanset om der er en tilknytning til en retssag, men at den udelukkende har til formål, henset til retten til respekt for privatlivet, at sikre fortroligheden af korrespondancen mellem en advokat og dennes klient.

49 Det kan følgelig ikke udledes af Menneskerettighedsdomstolens eller Domstolens praksis, at den beskyttelse, der er sikret ved henholdsvis chartrets artikel 7 og dets artikel 47, hver for sig eller under ét, kan danne grundlag for en grundlæggende ret for enhver til at have adgang til advokatbistand og til at modtage rådgivning fra en advokat uden for rammerne af en – aktuel eller sandsynlig – retssag.

50 Under retsforhandlingerne for Retten er det i øvrigt ikke blevet godtgjort, at en sådan ret følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner som omhandlet i artikel 6, stk. 3, TEU.

51 Den grundlæggende ret til adgang til advokatbistand og til at modtage rådgivning fra denne, der er fastsat i chartrets artikel 47, skal derfor udelukkende anerkendes, hvis der er en tilknytning til en retssag, uanset om en sådan retssag allerede er indledt, eller om den på grundlag af håndgribelige forhold kan forhindres eller foregribes i forbindelse med advokatens vurdering af sin klients retsstilling.

52 I den foreliggende sag vedrører det omtvistede forbud i artikel 5n, stk. 2, i forordning nr. 833/2014 direkte eller indirekte ydelse af juridisk rådgivning til den russiske regering og til juridiske personer, enheder og organer, der er etableret i Rusland.

53 Ifølge 19. betragtning til forordning 2022/1904 omfatter forbuddet mod juridisk rådgivning ikke »repræsentation, rådgivning, udarbejdelse af dokumenter eller kontrol af dokumenter i forbindelse med juridisk repræsentation, dvs. i sager ved administrative organer, domstole eller andre behørigt oprettede officielle domstole eller i voldgifts- og mæglingsprocedurer«. Derimod omfatter forbuddet mod juridisk rådgivning »juridisk rådgivning til kunder på det udenretslige område, herunder handelstransaktioner, der involverer anvendelse eller fortolkning af lovgivningen«, »deltagelse med eller på vegne af kunder i handelstransaktioner, forhandlinger og andre forbindelser med tredjeparter« samt »udarbejdelse, gennemførelse og kontrol af juridiske dokumenter«.

54 Selv om præamblen til en EU-retsakt ikke er retligt bindende og ikke kan påberåbes til støtte for at fravige bestemmelserne i den pågældende retsakt (dom af 19.11.1998, Nilsson m.fl., C-162/97, EU:C:1998:554, præmis 54), kan der på baggrund af 19. betragtning foretages en indledende afgrænsning af det omtvistede forbud. Det fremgår af dens ordlyd, at juridisk rådgivning, der ydes i forbindelse med en retslig, administrativ eller voldgiftsmæssig procedure, ikke er omfattet af det nævnte forbud.

55 I artikel 5n, stk. 5 og 6, i forordning nr. 833/2014 afgrænses rækkevidden af det omtvistede forbud nærmere i lyset af 19 betragtning til forordning 2022/1904. Ovennævnte stk. 5 og 6 bestemmer, at det omtvistede forbud ikke finder anvendelse på henholdsvis levering af tjenester, der »er strengt nødvendige for udøvelsen af retten til et forsvar i retssager og retten til effektive retsmidler« og levering af tjenester, der »er strengt nødvendige for at sikre adgang til retslige, administrative eller voldgiftsmæssige procedurer i en medlemsstat eller til anerkendelse eller fuldbyrdelse af en dom eller en voldgiftskendelse, som er afgivet i en medlemsstat, forudsat at sådan levering af tjenester er i overensstemmelse med målene i nærværende forordning og i [Rådets] forordning […] nr. 269/2014«.

56 Det fremgår således af ordlyden af artikel 5n, stk. 6, i forordning nr. 833/2014, navnlig for så vidt som den henviser til juridisk rådgivning, »der er strengt nødvendig for at sikre adgang til retslige, administrative eller voldgiftsmæssige procedurer«, at det omtvistede forbud ikke finder anvendelse på juridisk rådgivning, der ydes fra det tidspunkt, hvor en advokat anmodes om at forsvare eller repræsentere klienten i en retssag eller rådgive om iværksættelse eller undgåelse af en retssag (jf. i denne retning og analogt dom af 26.6.2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-305/05, EU:C:2007:383, præmis 34). Bestemmelsen er således ikke til hinder for levering af juridisk rådgivning, som på dette indledende stadium udelukkende tager sigte på at vurdere den berørte persons retsstilling med det ene formål at afgøre, om en procedure, navnlig en retslig procedure, i betragtning af den pågældendes situation skal

udelukkes, eller om den derimod er sandsynlig eller endog uundgåelig. Uden en sådan indledende vurdering ville det i øvrigt ikke være muligt – således som sagsøgerne har anført – at vide, hvad der måtte være genstand for konsultationen, og at afgøre, om den juridiske rådgivning, der anmodes om, kan eller ikke kan have en tilknytning til en retssag og følgelig være omfattet af den grundlæggende ret til adgang til advokatbistand, som anført ovenfor i præmis 51.

57 Derimod finder det omtvistede forbud bl.a. anvendelse, når en advokat på det udenretslige område bistår en klient eller handler i dennes navn og for dennes regning ved udarbejdelsen eller gennemførelsen af visse transaktioner, som hovedsagelig er af finansiel og kommerciel karakter. Som hovedregel befinder disse aktiviteter sig, på grund af selve deres karakter, i en sammenhæng, der ikke har nogen tilknytning til en retssag, og falder derfor uden for anvendelsesområdet for retten til effektive retsmidler og retten til en retfærdig rettergang, der er sikret ved chartrets artikel 47. Hvad dette angår betyder den omstændighed alene, at en advokats rådgivning eller formålet med, at denne er blevet konsulteret – når advokaten leverer en juridisk tjenesteydelse på et sådant tidligt stadium og ikke forsvarer sin klient i en tvist – kan give anledning til en retstvist på et senere tidspunkt, ikke, at advokatens medvirken har fundet sted af hensyn til klientens forsvar (jf. i denne retning dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 63 og 64).

58 Det skal i øvrigt bemærkes, at en EU-retsakt ifølge et almindeligt fortolkningsprincip i videst muligt omfang skal fortolkes således, at dens gyldighed ikke drages i tvivl, og i overensstemmelse med hele den primære ret og navnlig med chartrets bestemmelser. Når en bestemmelse i den afledte EU-ret kan fortolkes på flere måder, bør den fortolkning, der bringer bestemmelsen i overensstemmelse med den primære ret, således lægges til grund frem for den, som medfører, at bestemmelsen må anses for uforenelig med denne (jf. dom af 26.6.2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-305/05, EU:C:2007:383, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.6.2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, præmis 86 og den deri nævnte retspraksis).

59 Det skal derfor undersøges, om det omtvistede forbud kan fortolkes på en måde, der overholder den ved chartrets artikel 47 sikrede ret til at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret af en advokat.

60 Ifølge Rådets præciseringer i dets skriftlige indlæg og i retsmødet har kriteriet om streng nødvendighed i artikel 5n, stk. 5 og 6, i forordning nr. 833/2014 alene til formål at undgå misbrug af de undtagelser, der er fastsat i disse stykker, og kan ikke anvendes til at gøre gældende, at det nævnte forbud tilsidesætter retten til adgang til advokatbistand med henblik på en retssag.

61 Som Rådet med rette har anført, kan det på baggrund af ordlyden af artikel 5n, stk. 5, i forordning nr. 833/2014 lægges til grund, at juridisk rådgivning i forbindelse med en indledende procedure, dvs. en administrativ procedure, eller den indledende fase i en retssag, som parterne nødvendigvis skal igennem i henhold til gældende national ret, ikke er omfattet af det omtvistede forbud.

62 På samme måde er ordlyden af artikel 5n, stk. 6, i forordning nr. 833/2014 ikke til hinder for, at der foretages en foreløbig retlig vurdering, hvorved det fastslås, at det er nødvendigt – eller unødvendigt – at indlede en retslig, administrativ eller voldgiftsmæssig procedure, eller at der ydes juridisk rådgivning, der gør det muligt at undgå en sådan procedure, bl.a. ved brug af en

mindelig løsning. Rådet har med rette fremhævet, at denne fortolkning er i logisk forlængelse af dom af 26. juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. (C-305/05, EU:C:2007:383).

63 Artikel 5n, stk. 5 og 6, i forordning nr. 833/2014 giver således en advokat mulighed for at foretage en forudgående vurdering af retsstillingen for juridiske personer, enheder eller organer etableret i Rusland, som konsulterer advokaten, med henblik på at afgøre, om den rådgivning, der anmodes om, er strengt nødvendig for at sikre bl.a. adgang til en retssag, med henblik på at forhindre eller foregribe en retssag eller for at sikre en korrekt gennemførelse heraf, hvis den allerede er indledt.

64 Det følger for det første af det ovenstående, at det omtvistede forbud ikke tilsidesætter den ret til at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret af en advokat, som er beskyttet ved chartrets artikel 47. For det andet kan det omtvistede forbud ikke udgøre et indgreb i en rettighed, der følger af chartrets artikel 7, eftersom denne artikel ikke sikrer en ret til adgang til advokatbistand, uanset om det er inden for rammerne af en retssag eller i en udenretslig sammenhæng.

65 Følgelig skal det første anbringendes første led om tilsidesættelse af chartrets artikel 7 og 47, hver for sig eller under ét, forkastes.

66 Da der ikke er konstateret noget indgreb som følge af det omtvistede forbud i den ved chartrets artikel 47 sikrede ret til at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret af en advokat med henblik på at modtage juridisk rådgivning, skal det første anbringendes tredje led, for så vidt som det herved gøres gældende, at det nævnte forbud udgør et sådant indgreb, der ikke kan begrundes som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, forkastes.

b) Det andet led om et indgreb i advokaters tavshedspligt

67 Sagsøgerne, støttet af Bundesrechtsanwaltskammer og af Ordre des avocats de Genève, er af den opfattelse, at de tilladelsesprocedurer, der er fastsat i fritagelsesbestemmelserne, medfører et indgreb i advokaters tavshedspligt, som er fastsat i chartrets artikel 7, i EMRK's artikel 8 og i retspraksis.

68 En advokat, der ønsker at anmode om tilladelse, skal således give den kompetente myndighed nærmere oplysninger om sin potentielle klient og om arten af den ønskede rådgivning. Selve den omstændighed, at advokaten er blevet konsulteret, afsløres. Der er tale om et direkte indgreb i retten til respekt for kommunikationen mellem advokater og deres klienter. Sagsøgerne har endvidere anført, at det kun er advokater, der – som udbydere af juridisk rådgivning omfattet af det omtvistede forbud – kan indgive en anmodning om fritagelse.

69 Rådet, støttet af Republikken Estland, Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, har bestridt sagsøgernes argumenter.

70 I denne henseende bemærkes, at chartrets artikel 7 anerkender, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation. I overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, skal Retten ved undersøgelsen af denne rettighed tage hensyn til Menneskerettighedsdomstolens fortolkning af EMRK's artikel 8, stk. 1.

71 I lighed med denne bestemmelse i EMRK garanterer chartrets artikel 7 nødvendigvis fortroligheden af juridisk rådgivning, både med hensyn til rådgivningens indhold og med hensyn til dens eksistens. Bortset fra i ekstraordinære situationer skal enhver derfor med rette kunne

have tillid til, at advokaten ikke uden klientens samtykke over for nogen person afslører, at klienten har konsulteret vedkommende (dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 27).

72 Hverken chartrets artikel 7 eller EMRK's artikel 8 er imidlertid til hinder for at pålægge advokater en række forpligtelser, der kan vedrøre forholdet til deres klienter, navnlig hvis der foreligger troværdige indicier for, at en advokat har deltaget i en overtrædelse, eller i forbindelse med bekæmpelsen af visse former for praksis. Sådanne foranstaltninger skal dog være strengt afgrænsede og give tilstrækkelige proceduremæssige garantier for beskyttelse mod vilkårlighed (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 16.11.2021, Särgava mod Estland, CE:ECHR:2021:1116JUD000069819, § 89 og den deri nævnte retspraksis).

73 Domstolen har allerede fastslået, at en indberetningspligt, der pålagde en advokat at afsløre sin identitet, sin vurdering med hensyn til den pågældende indberetningspligt og selve den omstændighed, at advokaten var blevet konsulteret, for tredjeparter, der optrådte som mellemmænd, og som ikke var den pågældende advokats klienter, indebar et indgreb i retten til respekt for kommunikationen mellem advokater og klienter som sikret ved chartrets artikel 7 (dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 29 og 30). For så vidt som denne underretningspligt tvinger den tredjemand, der optræder som mellemmand, til at underrette myndighederne om den pågældende advokats identitet og om det forhold, at denne advokat er blevet konsulteret, indebærer den i øvrigt et yderligere indgreb i den ret, der er sikret ved chartrets artikel 7 (dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 31). Det følger heraf, at en advokats videregivelse af oplysninger om bl.a. sin identitet eller om det forhold, at den pågældende er blevet konsulteret, når denne underretning er obligatorisk og sker uden klientens samtykke, udgør et indgreb i den ret, der er sikret ved chartrets artikel 7.

74 Artikel 5n, stk. 10, i forordning nr. 833/2014 bestemmer, at de kompetente myndigheder »kan« tillade juridisk rådgivning »på sådanne vilkår, som de finder hensigtsmæssige, efter at have fastslået, at dette er nødvendigt« med henblik på de formål, der er udtømmende opregnet i samme stykke.

75 Artikel 12b, stk. 2a, i forordning nr. 833/2014 fastsætter, at de kompetente myndigheder »kan« tillade levering af tjenester, der er omfattet af det omtvistede forbud, når disse er strengt nødvendige for afhændelser i forbindelse med Rusland eller afhændelsen af forretningsaktiviteter i Rusland, forudsat at to kumulative betingelser er opfyldt. Disse betingelser består i det væsentlige i, at leveringen af den omhandlede rådgivning begrænses til de enheder, der er resultatet af afhændelsen, og at der ikke er »rimelig grund til at antage, at tjenesterne direkte eller indirekte leveres til [den russiske regering eller til] en militær slutbruger eller har en militær slutanvendelse i Rusland«.

76 Fritagelsesbestemmelserne giver således de kompetente myndigheder mulighed for at ophæve det omtvistede forbud i visse præcist identificerede situationer.

77 Disse fritagelsesbestemmelser indrømmer de kompetente myndigheder et skøn med hensyn til den måde, hvorpå en anmodning om fritagelse skal formuleres, indgives og behandles. Således regulerer fritagelsesbestemmelserne f.eks. ikke identiteten af den person, der har indgivet anmodningen til de kompetente nationale myndigheder. Medlemsstaterne kan således frit fastsætte, at den nævnte anmodning kan indgives af advokaten, af en tredjepart eller af selve den

russiske regering eller enhed etableret i Rusland, hvilke i sidstnævnte tilfælde bevarer muligheden for at modtage – endog uformel – advokatbistand i overensstemmelse med artikel 5n, stk. 6, i forordning nr. 833/2014.

78 De omtvistede bestemmelser anfører heller ikke – hverken udtrykkeligt eller implicit – at advokaten er forpligtet til uden sin klients samtykke at dele oplysninger omfattet af den ved chartrets artikel 7 sikrede tavshedspligt med de kompetente myndigheder.

79 Hvad angår de oplysninger, der er nødvendige for behandlingen af anmodningen om fritagelse, nævner fritagelsesbestemmelserne heller ikke, hvilke oplysninger den kompetente myndighed skal have for at kunne behandle anmodningen. De almindelige betingelser for, hvornår der kan indrømmes fritagelser, kræver ganske vist, at denne myndighed i forbindelse med anvendelsen af artikel 5n, stk. 10, i forordning nr. 833/2014 foretager en omhyggelig undersøgelse af den situation, som den får forelagt, eftersom den kompetente myndighed for at meddele tilladelse skal »fastslå«, at tilladelsen er nødvendig af hensyn til et af de formål, der er opregnet i fritagelsesbestemmelserne. Det samme gør sig gældende for så vidt angår nævnte forordnings artikel 12b, stk. 2a, for så vidt som den bestemmer, at den kompetente myndighed skal sikre sig, at leveringen af tjenester er strengt nødvendig for de definerede aktiviteter og opfylder de betingelser, der er fastsat med henblik herpå.

80 Det skal imidlertid bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til chartrets artikel 51, stk. 1, skal respektere de rettigheder, der er fastsat i chartret, når de gennemfører EU-retten. Det tilkommer derfor medlemsstaterne, når de fastlægger fremgangsmåden for gennemførelsen af fritagelsesprocedurerne, at sikre overholdelsen af chartrets artikel 7 under overholdelse af betingelserne i chartrets artikel 52, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 6.10.2020, Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, præmis 62 og 63).

81 Følgelig medfører fritagelsesbestemmelserne ikke i sig selv et indgreb i den ret, der er sikret ved chartrets artikel 7.

82 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at artikel 5n, stk. 4, i forordning nr. 883/2014, for så vidt som den forpligter advokaterne til at afslutte alle aftaler, som de har indgået med juridiske personer, enheder og organisationer, der er etableret i Rusland, selv om de er indgået inden den 7. oktober 2022, indebærer, at advokaters loyalitetsforpligtelse, som er beskyttet ved chartrets artikel 7, mister ethvert indhold.

83 Det må imidlertid konstateres, at sagsøgerne ikke har underbygget deres anbringender yderligere og således ikke har godtgjort, hvorledes artikel 5n, stk. 4, i forordning nr. 883/2014 medfører et indgreb i advokaters loyalitetsforpligtelse og i den ret, der er sikret ved chartrets artikel 7.

84 Det første anbringendes andet led skal følgelig forkastes.

85 Selv hvis det antages, at fritagelsesbestemmelserne medfører et indgreb i advokaters tavshedspligt, som er sikret ved chartrets artikel 7, skal det under alle omstændigheder bemærkes, at chartrets artikel 52, stk. 1, tillader begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der er fastsat i chartret, forudsat at de pågældende begrænsninger er fastlagt i lovgivningen. Disse begrænsninger skal desuden respektere hovedindholdet i den omhandlede grundlæggende rettighed og skal under iagttagelse af proportionalitetsprincippet være nødvendige og reelt svare til målsætninger af almen interesse, der er anerkendt af Unionen (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft,

C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 148, af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 34, og af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 77 og 144).

86 Hvad i første række angår kravet om, at enhver begrænsning i udøvelsen af de grundlæggende rettigheder skal være fastlagt i lovgivningen, indebærer dette, at den retsakt, som tillader et indgreb i disse rettigheder, selv skal definere rækkevidden af begrænsningen i udøvelsen af den pågældende rettighed, idet det for det første skal præciseres, at dette krav ikke udelukker, at den pågældende begrænsning formuleres så åbent, at den kan tilpasses forskellige situationer og ændrede omstændigheder, og for det andet, at Domstolen om nødvendigt ved fortolkning kan præcisere den konkrete rækkevidde af begrænsningen både med hensyn til selve ordlyden af den omhandlede EU-lovgivning og med hensyn til dens almindelige opbygning og de formål, den forfølger, som fortolket i lyset af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret (jf. dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

87 Hvad dette angår afgrænser artikel 5n, stk. 4-9, i forordning nr. 833/2014 (herefter »undtagelsesbestemmelserne«) og fritagelsesbestemmelserne rækkevidden af det i artikel 5n, stk. 2, i forordning nr. 833/2014 fastsatte forbud for advokater mod at yde juridisk rådgivning til den russiske regering og til enheder etableret i Rusland. I modsætning til, hvad Ordre des avocats de Genève har hævdet, fremgår det af præmis 52-63 ovenfor, at det er udtrykkeligt anført, hvilke juridiske rådgivningstjenester der er underlagt det omtvistede forbud.

88 Under disse omstændigheder må det fastslås, at det omtvistede forbud er fastlagt i lovgivningen som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1.

89 Hvad i anden række angår respekten for hovedindholdet i retten til respekt for kommunikationen mellem advokater og deres klienter, som er sikret ved chartrets artikel 7, bemærkes, at fritagelsesbestemmelserne hverken foreskriver en forpligtelse eller en tilladelse for advokaten til uden sin klients samtykke at dele oplysninger om indholdet af deres kommunikation eller det præcise indhold af den ønskede rådgivning med den kompetente myndighed. I øvrigt kan fritagelsesbestemmelserne kun påberåbes i situationer, der ikke har nogen tilknytning til en retslig, administrativ eller voldgiftsmæssig procedure, således at de på ingen måde kan føre til videregivelse af oplysninger, der er knyttet til sådanne – aktuelle eller sandsynlige – procedurer.

90 Under disse omstændigheder kan det ikke lægges til grund, at fritagelsesbestemmelserne indebærer et indgreb i hovedindholdet i retten til respekt for kommunikationen mellem advokater og deres klienter, som er sikret ved chartrets artikel 7.

91 Hvad i tredje række angår spørgsmålet om, hvorvidt fritagelsesbestemmelserne er hensigtsmæssige, skal det undersøges, om de restriktioner af tavshedspligten, som de kan medføre, er begrundet i formål af almen interesse, som Unionen forfølger, og om de reelt er nødvendige for at tilgodese disse formål af almen interesse.

92 Undersøgelsen af, om fritagelsesbestemmelserne er forholdsmæssige, er uløseligt forbundet med undersøgelsen af, om det omtvistede forbud i sig selv er forholdsmæssigt. Fritagelsesbestemmelserne afgrænser således blot det omtvistede forbud.

93 I denne henseende har Retten fastslået, at vigtigheden af de formål, der forfølges med forordning 2022/1904, forordning 2022/2474 og forordning 2023/427, nemlig at beskytte Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed og at fremme en fredelig løsning på krisen i landet, der indgik i det bredere formål om at bevare fred og international sikkerhed i overensstemmelse med formålene med Unionens optræden udadtil som fastsat i artikel 21 TEU, kunne begrunde selv væsentlige negative konsekvenser for visse operatører, der på ingen måde var ansvarlige for den situation, der har ført til vedtagelsen af sanktionerne (dom af 13.9.2018, Gazprom Neft mod Rådet, T-735/14 og T-799/14, EU:T:2018:548, præmis 171; jf. ligeledes i denne retning dom af 27.7.2022, RT France mod Rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, præmis 202).

94 Det fremgår af anden betragtning til afgørelse 2022/1909, at »Unionen er urokkelig i sin støtte til Ukraines suverænitet og territoriale integritet«. I tredje til ottende betragtning til samme afgørelse beskrives alvoren af situationen i Ukraine, og det konkluderes, at »medlemmerne af Det Europæiske Råd erklærede, at de ville styrke Unionens restriktive foranstaltninger til bekæmpelse af Ruslands ulovlige handlinger og yderligere øge presset på Rusland for at bringe dets angrebskrig til ophør«. Det præciseres endvidere i niende betragtning til afgørelse 2022/1909, at der »[i] betragtning af situationens alvor [i Ukraine] bør [...] indføres yderligere restriktive foranstaltninger«, herunder det omtvistede forbud, jf. tolvte og trettende betragtning.

95 Det fremgår desuden af 3. betragtning til forordning 2022/1904, at vedtagelsen af disse nye restriktive foranstaltninger udgjorde en »reaktion på Den Russiske Føderations yderligere aggression mod Ukraine«. I 19. betragtning til samme forordning, der gentager 13. betragtning til afgørelse 2022/1909, redegøres dernæst for de former for juridisk rådgivning, der er omfattet af et forbud.

96 Rådet har gjort gældende, at det fremgår af de relevante betragtninger til afgørelse 2022/1909 og til forordning 2022/1904, at det omtvistede forbud har til formål yderligere at øge presset på Den Russiske Føderation for at få den til at bringe sin angrebskrig mod Ukraine til ophør. Med henblik herpå er sigtet med det omtvistede forbud at gøre det endnu vanskeligere for den russiske regering og enheder etableret i Rusland at erhverve varer og tjenesteydelser eller kapital i Unionen ved at fratage dem den tekniske og juridiske bistand, der er nødvendig for sådanne transaktioner.

97 Det fremgår således af ovennævnte betragtninger, at medlemmerne af Det Europæiske Råd og – efterfølgende – Rådet, henset til forværringen af situationen i Ukraine, havde til hensigt at øge presset på Den Russiske Føderation gennem yderligere restriktive foranstaltninger, hvis formål var at bidrage til at bringe Den Russiske Føderations angrebskrig mod Ukraine til ophør. Da juridisk rådgivning, der leveres af jurister i Unionen, er et væsentligt element i gennemførelsen af de økonomiske aktiviteter, der udøves i Unionen af den russiske regering og af enheder etableret i Rusland, er et forbud mod disse tjenester egnet til at begrænse udøvelsen af sådanne aktiviteter. Denne restriktion kan derfor gøre det muligt at begrænse det russiske regimes økonomiske og finansielle ressourcer og dermed gøre Den Russiske Føderations handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde.

98 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at der er knyttet undtagelsesbestemmelser og fritagelsesbestemmelser til det omtvistede forbud, som gør det muligt at begrænse dets rækkevidde for så vidt angår både dets materielle og personelle anvendelsesområde.

99 For det første begrænser undtagelsesbestemmelserne således rækkevidden af det generelle forbud mod at yde juridisk rådgivning, idet bl.a. juridisk rådgivning, der ydes i tilknytning til en retslig, administrativ eller voldgiftsmæssig procedure, udelukkes fra forbuddets materielle anvendelsesområde. Det er således kun juridisk rådgivning på det udenretslige område, der er underlagt dette forbud.

100 Endvidere fastsætter artikel 5n, stk. 10, i forordning nr. 833/2014 for det første muligheden for at fravige det omtvistede forbud for visse juridiske rådgivningstjenester, der, henset til de områder, der er opregnet deri, bl.a. kan vise sig at være nødvendige eller hensigtsmæssige for Unionen, og som er i overensstemmelse med målene for Unionens optræden udadtil, for så vidt som sektorer, der ikke er omfattet af sektorspecifikke restriktive foranstaltninger, er nævnt heri.

101 For det andet giver artikel 12b, stk. 2a, i forordning nr. 833/2014 ligeledes mulighed for at fravige det omtvistede forbud for visse juridiske rådgivningstjenester, når de er strengt nødvendige for afhændelser i forbindelse med Rusland eller afhændelsen af forretningsaktiviteter i Rusland, forudsat at to betingelser er opfyldt. Det bemærkes i øvrigt, at denne fritagelse ganske vist var tidsbegrænset (oprindeligt indtil den 31.12.2023), men blev forlænget til den 31. marts 2024 ved Rådets forordning (EU) 2023/1214 af 23. juni 2023 om ændring af forordning nr. 833/2014 (EUT 2023, L 159 I, s. 1) og derefter indtil den 31. juli 2024 ved Rådets forordning (EU) 2023/2878 af 18. december 2023 om ændring af forordning nr. 833/2014 (EUT L, 2023/2878).

102 Endelig er det personelle anvendelsesområde for det omtvistede forbud også begrænset. Det vedrører således kun juridiske tjenesteydelser, der leveres til den russiske regering og til juridiske personer, enheder og organer, der er etableret i Rusland. Således er bl.a. juridisk rådgivning til fysiske personer ikke omfattet af det nævnte forbud.

103 Det omtvistede forbud opfylder derfor på en hensigtsmæssig og sammenhængende måde formålet om yderligere at øge presset på Den Russiske Føderation for at få den til at bringe sin angrebskrig mod Ukraine til ophør. For så vidt som fritagelsesbestemmelserne gør det muligt at ophæve det omtvistede forbud i præcist identificerede situationer, forfølger disse bestemmelser i sig selv dette formål af almen interesse.

104 I fjerde række skal det undersøges, om det indgreb i den grundlæggende ret til respekt for kommunikationen mellem advokater og deres klienter, som kan følge af fritagelsesbestemmelserne, er begrænset til, hvad der er nødvendigt for at nå de mål, der forfølges med forordning 2022/1904, forordning 2022/2474 og forordning 2023/427.

105 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at formålet med fritagelsesbestemmelserne er at ophæve det omtvistede forbud af politiske, humanitære, strategiske og økonomiske grunde, navnlig i situationer, der – som der bl.a. er redegjort for i præmis 100 ovenfor – kan være gavnlige for Unionen. Disse fritagelsesbestemmelser begrænser herved rækkevidden af det omtvistede forbud, som dette fremgår af præmis 100 og 101 ovenfor, og gør det således muligt at sikre, at det er forholdsmæssigt. Det er i øvrigt korrekt, at disse bestemmelser, for så vidt som de lemper det omtvistede forbud, kan påvirke opnåelsen af det overordnede lovlige formål, der forfølges ved det nævnte forbud, nemlig at begrænse det russiske regimes økonomiske og finansielle ressourcer, for at dette regime bringer sin angrebskrig mod Ukraine til ophør. Det er derfor begrundet, at de kompetente myndigheder kun kan ophæve det omtvistede forbud efter at have fastslået, at dette er nødvendigt, og under forudsætning af, at de betingelser, der er anført i fritagelsesbestemmelserne, overholdes.

106 Det kan således lægges til grund, at fritagelsesbestemmelserne ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for effektivt at nå det omtvistede forbuds mål, samtidig med at det sikres, at forbuddet er forholdsmæssigt.

107 Det første anbringendes tredje led om, at det omtvistede forbud udgør et indgreb i chartrets artikel 7, er således under alle omstændigheder ugrundet. Det første anbringende skal derfor forkastes i sin helhed.

2. Det andet anbringende om indgreb i advokaters uafhængighed og i de retsstatslige værdier samt om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

108 Det andet anbringende er opdelt i to led.

a) Det første led om indgreb i advokaters uafhængighed og i de retsstatslige værdier

109 Det andet anbringendes første led indeholder to klagepunkter. Med disse to klagepunkter har sagsøgerne anmodet Retten om at undersøge lovligheden af det omtvistede forbud i lyset af artikel 2 TEU.

110 Rådet, støttet af Republikken Estland, Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik er af den opfattelse, at sagsøgernes argumentation, der er baseret på Unionens værdier som fastsat i artikel 2 TEU, må afvises, da den ikke er tilstrækkeligt underbygget.

111 Der skal derfor først tages stilling til Rådets formalitetsindsigelse, dernæst undersøges klagepunktet om et indgreb i advokaters uafhængighed, og endelig undersøges klagepunktet om et indgreb i de retsstatslige værdier.

1) Formalitetsindsigelsen i henhold til procesreglementets artikel 76

112 I henhold til artikel 76, litra d), i Rettens procesreglement skal stævningen bl.a. indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. I medfør af fast retspraksis skal denne fremstilling desuden være tilstrækkeligt klar og præcis til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten træffe afgørelse i sagen, i givet fald uden at behøve at udbede sig yderligere oplysninger. For at et søgsmål kan antages til realitetsbehandling, er det derfor af retssikkerhedshensyn og af hensyn til en god retspleje nødvendigt, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, om end kortfattet, men dog konsekvent og forståeligt, fremgår af selve stævningen. Det følger ligeledes af fast retspraksis, at anbringender, der ikke er tilstrækkeligt angivet i stævningen, skal afvises. Tilsvarende krav gælder, når et klagepunkt fremføres til støtte for et anbringende (jf. dom af 12.2.2020, Kampete mod Rådet, T-164/18, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:54, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis).

113 I den foreliggende sag har sagsøgerne med henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols og Domstolens retspraksis gjort gældende, at bevarelsen af advokatens grundlæggende opgave, nemlig at forsvare borgerne, er nødvendig for i Unionen at fremme de grundlæggende værdier, der er anført i artikel 2 TEU, såsom demokratiet, retsstatsprincippet og menneskerettighederne, og for at sikre de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 7 og 47.

114 Indgrebet i advokaters uafhængighed følger nærmere bestemt af, at det omtvistede forbud gennem fritagelsesbestemmelserne begrænser advokaters mulighed for at acceptere og derefter udføre deres mandat. I denne henseende skader det omtvistede forbud advokatens grundlæggende opgave og dermed de grundlæggende værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU.

115 Sagsøgerne har således gjort gældende, at det omtvistede forbud, for så vidt som det principielt begrænser advokaters ydelse af juridisk rådgivning, kan være i strid med de grundlæggende værdier, der er anført i artikel 2 TEU.

116 Det følger heraf, at sagsøgerne i stævningen konsekvent og forståeligt, om end kortfattet, har angivet de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som de støtter deres søgsmål på.

117 Formalitetsindsigelsen i henhold til procesreglementets artikel 76, litra d), bør følgelig forkastes.

2) Det første klagepunkt om et indgreb i advokaters uafhængighed

118 Sagsøgerne, støttet af Bundesrechtsanwaltskammer og Ordre des avocats de Genève, har gjort gældende, at forpligtelsen til at anmode om tilladelse til at yde juridisk rådgivning udgør et indgreb i advokaters uafhængighed, som er nødvendig for at sikre respekten for Unionens værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, såsom demokratiet, retsstatsprincippet og menneskerettighederne. Advokaters uafhængighed er således nødvendig for at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet.

119 De omtvistede bestemmelser indebærer et indgreb i advokaters uafhængighed både i forhold til offentlige myndigheder og i forhold til deres klienter og forhindrer dem i at opfylde deres loyalitetsforpligtelse over for klienterne. De undtagelser, der er fastsat i disse bestemmelser, er begrænsede og omfatter kun en del af de juridiske rådgivningstjenester. Sagsøgerne har anført, at de europæiske advokaters etiske regler, som er udarbejdet af Conseil des barreaux européens (det europæiske advokatråd), er til hinder for, at en tredjemand, herunder navnlig en offentlig myndighed, påvirker proceduren for advokatens accept og udførelse af sine mandater.

120 Sagsøgerne har ligeledes fremhævet, at det påhviler myndighederne at undlade at træffe foranstaltninger, som kan bringe advokaternes uafhængighed i fare. Den omstændighed, at de nationale eller europæiske myndigheder begrænser de områder, hvor advokater kan deltage, og hvilke personer de kan rådgive, udgør et indgreb i advokaters uafhængighed og ikke kun i deres frihed til at levere visse tjenesteydelser.

121 Ordre des avocats de Genève har tilføjet, at advokaters uafhængighed i forhold til offentlige myndigheder, tredjemænd og deres klienter er beskyttet af chartrets artikel 47 og artikel 2 TEU. Det omtvistede forbud udgør et ubegrundet indgreb heri, selv om advokaten frit skal kunne vælge, om vedkommende vil føre en sag eller ej, således at muligheden for enhver person for at gøre sine rettigheder gældende ikke begrænses.

122 Rådet, støttet af Republikken Estland, Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, har bestridt, at der foreligger et indgreb i advokaters uafhængighed.

123 I denne henseende bemærker Retten, at det følger af artikel 2 TEU, at Unionen bygger på værdier såsom retsstaten, som er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund, der navnlig er præget af retfærdighed (dom af 20.4.2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 62).

Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol, idet en effektiv domstolsprøvelse, som skal sikre overholdelsen af de EU-retlige bestemmelser, er uløseligt forbundet med eksistensen af en retsstat (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

124 Det fremgår af Domstolens praksis, at en advokat er en juridisk rådgiver, der i fuld uafhængighed yder den juridiske bistand, som vedkommendes klienter har brug for. Domstolen har således anerkendt advokaters opgave, som består i i fuld uafhængighed og i det overordnede hensyn til retsplejen at yde den juridiske bistand, som klienten har behov for (dom af 18.5.1982, AM & S Europe mod Kommissionen, 155/79, EU:C:1982:157, præmis 24). Domstolen har desuden fremhævet, at advokaters grundlæggende opgave er forbundet med dels kravet om, at alle skal have adgang til frit at henvende sig til en advokat, der ifølge sin stilling grundlæggende har til opgave at yde uafhængig juridisk rådgivning til enhver, der har behov herfor, hvilket krav anerkendes som væsentligt i alle medlemsstaterne, dels det tilsvarende krav om advokatens loyalitet over for sin klient (dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 28).

125 Domstolen har endvidere fastslået, at advokatens uafhængighed har en særlig betydning for beskyttelsen af klientens ret til effektive retsmidler, idet antagelsen til realitetsbehandling af søgsmål anlagt af borgere er betinget af, at kravet om, at sagsøgeren repræsenteres af en uafhængig tredjemand, er opfyldt. Formålet med en advokats repræsentationsopgave, der er omhandlet i artikel 19 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, er nemlig først og fremmest at sikre beskyttelsen og forsvaret af klientens interesser under overholdelse af loven og de gældende faglige og etiske regler. Uafhængighedskravet defineres ikke kun negativt, dvs. ved en henvisning til, at der ikke foreligger et ansættelsesforhold, men ligeledes positivt ved henvisning til de faglige forpligtelser. I denne sidstnævnte henseende skal denne pligt til uafhængighed ikke forstås som det forhold, at der ikke foreligger en forbindelse til advokatens klient, men forbindelser, der åbenlyst er til skade for dennes evne til at udføre sin forsvarsopgave, der består i på bedste vis at tjene sin klients interesser under overholdelse af loven og de faglige og etiske regler (jf. i denne retning dom af 24.3.2022, PJ og PC mod EUIPO, C-529/18 P og C-531/18 P, EU:C:2022:218, præmis 65, 66 og 69 og den deri nævnte retspraksis). Borgernes ret til uafhængig juridisk rådgivning fra en advokat er således uløseligt knyttet til retten til effektive retsmidler.

126 Endelig henviste Domstolen i den sag, der gav anledning til dom af 19. februar 2002, Wouters m.fl. (C-309/99, EU:C:2002:98) – idet den fastslog, at der ikke forelå EU-retlige regler om advokaters uafhængighed – til de gældende nationale retsregler, nemlig Samenwerkingsverordening 1993 (vedtægt af 1993 om samarbejdsforhold), som Nederlandse Orde van Advocaten (det nederlandske advokatsamfund) havde vedtaget, med henblik på at fastlægge rammerne for advokatens uafhængighed (jf. i denne retning dom af 19.2.2002, Wouters m.fl., C-309/99, EU:C:2002:98, præmis 99-102).

127 Det fremgår af ovenstående betragtninger, at Domstolen, selv om der ikke findes en primærretlig regel, der fastsætter og definerer advokatens uafhængighed, har anerkendt betydningen af en sådan uafhængighed med henblik på at sikre borgernes ret til effektive retsmidler i sammenhænge, hvor der er en tilknytning til en retssag.

128 Det fremgår ganske vist af de bestemmelser i de europæiske advokaters etiske regler, som sagsøgerne har påberåbt sig, hvorefter advokatens uafhængighed »er nødvendig for at udøve virksomhed i juridiske såvel som retslige anliggender«, at uafhængigheden også kan omfatte juridisk rådgivning, der ikke har en tilknytning til en retssag.

129 De europæiske advokaters etiske regler er imidlertid ikke EU-retlige regler, og bestemmelserne heri kan ikke udgøre et retsgrundlag for anerkendelse af advokatens uafhængighed på EU-plan. Desuden berører disse bestemmelser ikke hver medlemsstats frihed til at fastsætte regler for udøvelsen af advokaterhvervet på sit område. De regler, der finder anvendelse på erhvervet, kan derfor variere betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat (dom af 19.2.2002, Wouters m.fl., C-309/99, EU:C:2002:98, præmis 99). Det er i øvrigt ubestridt, at sagsøgerne ikke har redegjort for, hvorledes begrebet advokaters uafhængighed forstås i Belgien. Under alle omstændigheder følger det af bestemmelserne i de europæiske advokaters etiske regler, at den uafhængighed, der heri forsvares på det retlige område, har til formål at sikre, at advokaten rådgiver sin klient objektivt, uden for enhver personlig interesse og uden nogen form for pres udefra. Disse bestemmelser omhandler således den måde, hvorpå advokaten skal udøve sin rådgivningsvirksomhed. Bestemmelserne i de europæiske advokaters etiske regler kan derfor ikke begrunde, at advokaters uafhængighed, som Domstolen har anerkendt som nødvendig for at beskytte retten til effektive retsmidler, kan sikre advokaterne fuldstændig frihed med hensyn til valget af de sager, som de vælger at påtage sig, inden for alle områder af juridisk rådgivning.

130 I det foreliggende tilfælde følger det af analysen af det første anbringendes første led, at det omtvistede forbud ikke finder anvendelse på juridisk rådgivning, der ydes af en advokat, og som har tilknytning til en retssag, og at det derfor ikke indebærer et indgreb i retten til adgang til effektive retsmidler, som er sikret ved chartrets artikel 47.

131 Det er således ikke godtgjort, at det omtvistede forbud kan føre til et indgreb i advokaters uafhængighed, således som denne er anerkendt i Domstolens praksis med henblik på beskyttelsen af denne rettighed.

132 Desuden bemærkes, at selv hvis det antages, at advokaters uafhængighed – på samme måde som beskyttelsen af tavshedspligten, der følger af chartrets artikel 7 – ligeledes skal anerkendes uden for rammerne af en retssag, og det fastslås, at der foreligger et indgreb i denne uafhængighed, indebærer en sådan uafhængighed ikke, at advokaterhvervet ikke kan underlægges begrænsninger. Denne uafhængighed kan således være genstand for restriktioner, der er begrundet i formål af almen interesse, som Unionen forfølger, forudsat at sådanne restriktioner ikke, når henses til det formål, som de forfølger, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af advokaters uafhængighed (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 148).

133 Det fremgår for det første af præmis 94-103 ovenfor, at det omtvistede forbud, som afgrænset bl.a. af fritagelsesbestemmelserne, forfølger formål af almen interesse.

134 For det andet bemærkes, at selv om fritagelsesbestemmelserne giver de kompetente myndigheder mulighed for at ophæve det omtvistede forbud for så vidt angår visse juridiske rådgivningstjenester, giver disse bestemmelser ikke disse myndigheder mulighed for at have indflydelse på selve indholdet af den rådgivning, som advokaten i givet fald kan yde den russiske regering eller en enhed, der er etableret i Rusland. Det samme gør sig gældende for så vidt angår selve det omtvistede forbud. Såfremt advokaten er omfattet af en fritagelse eller endog en

undtagelse, kan den pågældende frit udøve sin rådgivningsvirksomhed over for sin klient. Det omtvistede forbud, og navnlig fritagelsesbestemmelserne, udgør således ikke et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af advokaters uafhængighed.

135 Selv hvis det antages, at der foreligger et indgreb i advokaters uafhængighed, er dette følgelig begrundet og forholdsmæssigt.

136 Det første klagepunkt i det andet anbringendes første led skal derfor forkastes.

3) Det andet klagepunkt om indgreb i de retsstatslige værdier

137 Sagsøgerne, støttet af Bundesrechtsanwaltskammer og Ordre des avocats de Genève, har gjort gældende, at det er nødvendigt at beskytte advokaternes opgave for at fremme de grundlæggende værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU. Det omtvistede forbud underminerer således retsstatsprincippet, som omfatter en række principper, herunder retssikkerhedsprincippet, princippet om adgang til domstolsprøvelse og retfærdighedsprincippet samt respekten for menneskerettighederne. Adgang til juridisk rådgivning, der ydes af en advokat, også på det udenretslige område, gør det muligt at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet, således som det er bekræftet af talrige dokumenter af politisk og retlig karakter. Denne underminering af retsstatsprincippet er åbenbart uforholdsmæssig, og det er ikke muligt at fortolke det omtvistede forbud i overensstemmelse med de højere retsregler.

138 Rådet, støttet af Republikken Estland, Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, har bestridt sagsøgernes synspunkt. Rådet er nærmere bestemt af den opfattelse, at de oplysninger, som sagsøgerne har tilføjet i replikken, går ud over en simpel uddybning og derfor ikke kan antages til realitetsbehandling i henhold til procesreglementets artikel 84.

139 Rådets formalitetsindsigelse og spørgsmålet om, hvorvidt det andet klagepunkt i sagsøgernes andet anbringendes første led er begrundet, skal undersøges enkeltvis.

i) Formalitetsindsigelsen i henhold til procesreglementets artikel 84

140 I henhold til procesreglementets artikel 84, stk. 1, må nye anbringender ikke fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

141 I den foreliggende sag gjorde sagsøgerne allerede i stævningen gældende, at den vurdering af en persons retsstilling, som juridisk rådgivning giver mulighed for, er en væsentlig aktivitet i en retsstat. Advokatens ydelse af denne rådgivning er således sikret ved chartrets artikel 7 og 47 og udgør ligeledes en værdi, der er fælles for alle medlemsstaterne.

142 Sagsøgerne har efterfølgende i replikken anført, at begrebet »retsstat« bl.a. omfatter retssikkerhedsprincippet, princippet om adgang til domstolsprøvelse og retfærdighedsprincippet, således som Rådet selv havde anført i svarskriftet. De har ligeledes, i forlængelse af deres stævning, anført, at artikel 2 TEU sikrer menneskerettighederne.

143 Sagsøgerne har endvidere påpeget, at adgangen til juridisk rådgivning fra en advokat, som er begrænset af det omtvistede forbud, er nødvendig for at sikre overholdelsen af alle de nævnte rettigheder og principper. Adgang til juridisk rådgivning fra en advokat er derfor påkrævet for at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet.

144 De argumenter, som sagsøgerne har fremført i replikken, udgør således en uddybning af anbringender og klagepunkter i stævningen og kan derfor antages til realitetsbehandling.

145 Formalitetsindsigelsen skal derfor forkastes.

ii) Indgreb i de retsstatslige værdier

146 Retten gør opmærksom på, at den omstændighed, at Unionen navnlig er bygget på retsstatsprincippet, følger af såvel artikel 2 TEU, der er indeholdt i EU-traktatens fælles bestemmelser, som artikel 21 TEU om Unionens optræden udadtil, hvortil artikel 23 TEU om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik henviser (dom af 22.6.2021, Venezuela mod Rådet (Berørt tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, præmis 49).

147 Som anført i præmis 40 og 41 ovenfor har den grundlæggende ret til adgang til effektive retsmidler og til en retfærdig rettergang, der er fastsat i chartrets artikel 47, afgørende betydning som garant for den retsstatslige værdi, hvilket kræver, at alle fysiske og juridiske personer i Unionen har fri adgang til EU-retten, og at borgerne utvetydigt kan kende deres rettigheder og pligter.

148 Retten har i øvrigt præciseret, at der findes en ikke-udtømmende liste over de principper og normer, som kan være omfattet af begrebet retsstat. Under disse henhører bl.a. legalitetsprincippet, retssikkerhedsprincippet, retten til en effektiv domstolsprøvelse, herunder iagttagelse af de grundlæggende rettigheder, samt princippet om lighed for loven (jf. i denne retning dom af 15.9.2016, Klyuyev mod Rådet, T-340/14, EU:T:2016:496, præmis 88).

149 Det skal indledningsvis bemærkes, at sagsøgerne med deres argumenter ikke har gjort gældende, at der er tale om en tilsidesættelse af retsstatsprincippet som sådan, men af de værdier, der udgør dette princip, og som i retlig henseende kommer til udtryk i EU-retlige principper.

150 Sagsøgerne har med deres første argument gjort gældende, at enhver persons mulighed for frit at have adgang til juridisk rådgivning fra en advokat, såvel i forbindelse med en retssag som i en udenretslig sammenhæng, er sikret i henhold til retssikkerhedsprincippet.

151 Dette grundlæggende EU-retlige princip kræver bl.a., at en ordning er klar og præcis, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 161).

152 Retssikkerhedsprincippet vedrører således de karakteristika, som bør være iboende i retsreglerne. Som Rådet med rette har anført, består dette princip derimod ikke i at give advokater eller andre fagfolk på det juridiske område mulighed for at rådgive om, hvordan disse regler skal forstås.

153 Sagsøgernes første argument må derfor forkastes.

154 Med deres andet argument har sagsøgerne gjort gældende, at muligheden for enhver for frit at have adgang til juridisk rådgivning fra en advokat såvel i forbindelse med en retssag som i en udenretslig sammenhæng gør det muligt at sikre adgangen til domstolsprøvelse.

155 Som Rådet har anført, er retten til adgang til domstolsprøvelse sikret ved chartrets artikel 47. Som det fremgår af svaret på det første anbringendes første led, anerkendes retten til adgang til advokatbistand alene, når den indebærer en tilknytning til en retssag, med henblik på at bevare de garantier, der følger af chartrets artikel 47. Ifølge den fortolkning, der er anført ovenfor i præmis 51 og 60-63, finder det omtvistede forbud netop ikke anvendelse på juridisk rådgivning, der har en sådan tilknytning.

156 Som det fremgår af svaret på det første anbringende, er der desuden ingen EU-retlig bestemmelse, herunder artikel 2 TEU, der fastsætter en grundlæggende ret til at søge juridisk rådgivning fra en advokat på det udenretslige område.

157 Sagsøgernes andet argument skal derfor forkastes.

158 Med deres tredje argument har sagsøgerne gjort gældende, at muligheden for enhver for frit at have adgang til juridisk rådgivning fra en advokat, såvel i forbindelse med en retssag som på det udenretslige område, sikrer respekten for menneskerettighederne i et samfund, navnlig den grundlæggende ret til respekt for privatlivet, der er fastsat i chartrets artikel 7.

159 Det må konstateres, at sagsøgerne ud over retten til respekt for kommunikationen mellem advokater og deres klienter, som er sikret ved chartrets artikel 7, ikke har identificeret andre rettigheder, som berøres af det omtvistede forbud og af fritagelsesbestemmelserne. Som anført i forbindelse med analysen af det første anbringendes andet led medfører dette forbud, herunder fritagelsesbestemmelserne, imidlertid ikke et indgreb i den grundlæggende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 7.

160 Sagsøgernes tredje argument er derfor ugrundet.

161 Med deres fjerde argument har sagsøgerne gjort gældende, at juridisk rådgivning i udenretslige anliggender er en del af advokatens centrale virksomhed, der er beskyttet af de retsstatslige værdier.

162 Som det fremgår af præmis 52-63 ovenfor, kan det imidlertid ikke udledes af Menneskerettighedsdomstolens eller Domstolens praksis, at chartrets artikel 7 og 47, hver for sig eller under ét, medfører en ret til advokatbistand på det udenretslige område. Retten til advokatbistand, som er sikret ved chartrets artikel 47, finder kun anvendelse, såfremt der er en tilknytning til en retssag.

163 Desuden er en advokats ydelse af juridisk rådgivning i udenretslige anliggender hverken sikret ved artikel 2 TEU eller i EU-retten generelt.

164 Sagsøgernes fjerde argument er derfor ugrundet.

165 Med deres femte argument har sagsøgerne gjort gældende, at det omtvistede forbud ikke kan fortolkes på en måde, der er forenelig med retsstatsprincippet. Dette forbud er således et rent og skært forbud mod at yde juridisk rådgivning, hvilket er uforeneligt med retssikkerhedsprincippet, princippet om adgang til domstolsprøvelse og princippet om respekt for menneskerettighederne.

166 Som Rådet har anført, er anvendelsesområdet for det omtvistede forbud imidlertid begrænset. Forbuddet er blevet afgrænset af fritagelsesbestemmelserne og af undtagelsesbestemmelserne. Henset til disse bestemmelser har Retten som svar på det første anbringende fastslået, at det

omtvistede forbud ikke medfører et indgreb i de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 47, og at dette indgreb – selv hvis der forelå et sådant hvad angår chartrets artikel 7 – ikke ville udgøre en tilsidesættelse af chartrets artikel 52, stk. 1. Af de samme grunde underminerer det omtvistede forbud derfor heller ikke princippet om adgang til domstolsprøvelse, retfærdighedsprincippet og princippet om respekt for de grundlæggende rettigheder, som sagsøgerne har påberåbt sig. Det skal endvidere bemærkes, at argumentet om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet er irrelevant inden for rammerne af dette anbringende.

167 Sagsøgernes femte argument skal følgelig forkastes.

168 Med deres sjette og sidste argument har sagsøgerne gjort gældende, at den angivelige underminering af de retsstatslige værdier udgør en foranstaltning, der er åbenbart uegnet til at forfølge de af Rådet opstillede mål.

169 Det følger imidlertid af ovenstående betragtninger, at det ikke er godtgjort, at der er tale om en underminering af de retsstatslige værdier.

170 Sagsøgernes sjette argument skal derfor forkastes.

171 Det følger af det ovenstående, at det andet klagepunkt i det andet anbringendes første led skal forkastes.

b) Det andet led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

172 Sagsøgerne, støttet af Bundesrechtsanwaltskammer og Ordre des avocats de Genève, har subsidiært gjort gældende, at forordning 2022/1904, forordning 2022/2474 og forordning 2023/427 tilsidesætter proportionalitetsprincippet, et almindeligt EU-retligt princip, som er fastsat i artikel 5 TEU. Indførelsen af en generel ordning med et forbud mod levering af juridisk rådgivning er således ikke egnet til at nå de legitime mål, der forfølges, og går ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at nå disse mål.

173 Rådet, støttet af Republikken Estland, Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, har bestridt sagsøgernes argumenter.

174 I denne henseende bemærkes, at proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå det mål, der forfølges, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (dom af 13.3.2012, Melli Bank mod Rådet, C-380/09 P, EU:C:2012:137, præmis 52).

175 Hvad angår domstolskontrollen af overholdelsen af proportionalitetsprincippet skal EU-lovgiver indrømmes et vidt skøn inden for områder, der for lovgiver indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Kun såfremt en foranstaltning på disse områder er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som den kompetente institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 146, og af 15.2.2023, Belaeronavigatsia mod Rådet, T-536/21, EU:T:2023:66, præmis 68).

176 Som anført ovenfor i præmis 93-103 opfylder det omtvistede forbud på en hensigtsmæssig og sammenhængende måde målet om yderligere at øge presset på Den Russiske Føderation for at få den til at bringe sin angrebskrig mod Ukraine til ophør og kan under alle omstændigheder ikke anses for at være åbenbart uhensigtsmæssigt i forhold til dette mål. Det skal alene på dette grundlag konkluderes, at det omtvistede forbud ikke er i strid med artikel 5 TEU.

177 Desuden skal det – selv hvis det antages, at sagsøgerne med det andet anbringendes andet led har påberåbt sig et uforholdsmæssigt indgreb i advokaters grundlæggende opgave, nemlig at sikre overholdelsen af og forsvare retsstatsprincippet – under alle omstændigheder bemærkes, at denne opgave ikke er fritaget for begrænsninger og kan være genstand for restriktioner, der er begrundet i formål af almen interesse, som Unionen forfølger, forudsat at sådanne restriktioner ikke, når henses til det formål, som de forfølger, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af den opgave, som advokater er blevet betroet i en retsstat (jf. i denne retning dom af 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 148).

178 Da sagsøgerne hverken har godtgjort et indgreb i advokaters uafhængighed, således som den er anerkendt med henblik på adgangen til effektive retsmidler, eller i de retsstatslige værdier, er det heller ikke godtgjort, at det omtvistede forbud indebærer et indgreb i det centrale indhold af den opgave, som advokater udfører i en retsstat.

179 Det andet anbringendes andet led er således ugrundet og skal forkastes.

3. Det tredje anbringende om en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

180 Sagsøgerne, støttet af Bundesrechtsanwaltskammer og Ordre des avocats de Genève, har gjort gældende, at de bestemmelser, hvorved det omtvistede forbud blev indført, tilsidesætter retssikkerhedsprincippet. De er hverken klare eller præcise, og det er ikke muligt at forudsige deres anvendelse.

181 For det første er det på grundlag af 19. betragtning til forordning 2022/1904, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 5n, stk. 5 og 6, i forordning nr. 833/2014, som ændret, ikke muligt at forstå, hvilke tjenesteydelser der er udelukket fra det omtvistede forbud.

182 For det andet er undtagelsen vedrørende overensstemmelse med målene i forordning 2022/2474 og forordning 2023/427 samt forordning nr. 269/2014, som foreskrives i artikel 5n, stk. 6, i forordning nr. 833/2014, ikke tilstrækkeligt afgrænset, idet disse forordninger ikke definerer deres formål.

183 For det tredje er udtrykket »udelukkende eller i fællesskab kontrolleres« af en juridisk person, en enhed eller et organ, der er stiftet eller oprettet i henhold til retten i en medlemsstat, et land, der er medlem af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, Schweiz eller et partnerland, som er anvendt i artikel 5n, stk. 7, i forordning nr. 833/2014, uforståeligt.

184 For det fjerde er det ikke ud fra det omtvistede forbuds ordlyd muligt at forstå, om aktiviteter såsom juridisk repræsentation inden for rammerne af administrative procedurer i forbindelse med en retssag, tjenesteydelser vedrørende afhændelse eller afvikling af virksomheders investeringer i Rusland, udarbejdelse af et dokument for overdragelse af aktier, når en EU-enhed erhverver egne aktier fra russiske aktionærer, fortsat rådgivning på grundlag af en aftale indgået

inden den 7. oktober 2022 eller taler, der holdes på en konference om juridiske spørgsmål, eller tilrettelæggelsen af en sådan konference, hvor deltagerne er ansatte i en enhed etableret i Rusland, er forbudt eller ej.

185 Sagsøgerne har tilføjet, at Rådet har tilpasset og præciseret rækkevidden af de bestemmelser, hvorved det omtvistede forbud blev indført, hvilket imidlertid ikke har rettet op på tilsidesættelsen af retssikkerhedsprincippet. Der er tale om præciseringer, der fandt sted efter vedtagelsen af det omtvistede forbud, som for størstedelens vedkommende ikke er offentlige, mens begrebet »juridisk rådgivning på det udenretslige område«, som er forbudt, stadig ikke er klart afgrænset.

186 Rådet, støttet af Republikken Estland, Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, har bestridt sagsøgernes argumenter.

187 I denne henseende bemærker Retten, at retssikkerhedsprincippet, der er et almindeligt EU-retligt princip, ifølge fast retspraksis bl.a. kræver, at retsreglerne er klare, præcise og forudsigelige i deres retsvirkninger, især når de kan være bebyrdende for personer og virksomheder. En sanktion, selv om den ikke er af strafferetlig karakter, kan kun pålægges i henhold til en klar og utvetydig hjemmel. Retssikkerhedsprincippet indebærer navnlig, at alle EU-retlige bestemmelser, især bestemmelser, som pålægger eller gør det muligt at pålægge sanktioner, er klare og præcise, således at de berørte personer utvetydigt kan kende de rettigheder og pligter, som følger heraf, og kan indrette deres handlinger herefter (jf. dom af 16.7.2014, National Iranian Oil Company mod Rådet, T-578/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:678, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis)

188 Det fremgår ligeledes af retspraksis, at en bestemmelses vage ordlyd ikke nødvendigvis medfører en tilsidesættelse af EMRK's artikel 7, og den omstændighed, at en lov giver en skønsbeføjelse, er ikke i sig selv i strid med kravet om forudsigelighed, hvis udstrækningen af og reglerne om udøvelse af en sådan beføjelse er defineret med tilstrækkelig klarhed, henset til det pågældende lovlige formål, således at borgeren har en passende beskyttelse mod vilkårlighed. Hvad dette angår tager retspraksis ud over selve lovens tekst hensyn til spørgsmålet, om anvendte ubestemte begreber er blevet præciseret ved fast og offentliggjort retspraksis (jf. dom af 4.9.2015, NIOC m.fl. mod Rådet, T-577/12, ikke trykt i Sml. EU:T:2015:596, præmis 135 og den deri nævnte retspraksis).

189 Desuden er det krav om forudsigelighed, der følger af det strafferetlige legalitetsprincip – som fastsætter, at loven klart skal definere overtrædelserne og straffene – ikke til hinder for, at loven giver en skønsbeføjelse, hvor udstrækningen og reglerne om udøvelsen er defineret med tilstrækkelig klarhed. Disse principper, der er fastlagt i retspraksis, finder ligeledes anvendelse for så vidt angår de restriktive foranstaltninger, som, selv om de i princippet ikke har til formål at sanktionere for overtrædelser, men udgør forebyggende foranstaltninger, har en betydelig indvirkning på de berørte personers rettigheder og friheder (jf. dom af 4.9.2015, NIOC m.fl. mod Rådet, T-577/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:596, præmis 136, og den deri nævnte retspraksis).

190 Sagsøgernes argumenter skal vurderes på grundlag af disse principper.

191 Med deres første argument har sagsøgerne gjort gældende, at ordlyden af 19. betragtning til forordning 2022/1904 og bestemmelserne om det omtvistede forbud ikke gør det muligt at identificere, hvilke juridiske rådgivningstjenester der er forbudt.

192 Mens 19. betragtning til forordning 2022/1904 begrænser sig til at identificere de brede kategorier af juridiske rådgivningstjenester, der er omfattet af det omtvistede forbud, og de tjenester, der ikke er omfattet heraf, indeholder artikel 5n, stk. 5 og 6, i forordning nr. 833/2014 en mere præcis afgrænsning af det omtvistede forbud.

193 Selv hvis det antages, at advokater har kunnet anlægge en streng fortolkning af de omhandlede bestemmelser ved at undlade at yde den juridiske rådgivning, der er nødvendig for at forebygge, foregribe eller endog forberede en retslig eller administrativ procedure, er det under alle omstændigheder tilstrækkeligt at bemærke, at ordlyden af artikel 5n, navnlig stk. 5 og 6, i forordning nr. 6/2014 – som det er anført i svaret på det første anbringende – under alle omstændigheder gør det muligt for sagsøgerne at sondre mellem juridiske rådgivningstjenester, der ikke er omfattet af det omtvistede forbud, og de rådgivningstjenester, der er omfattet heraf.

194 Sagsøgernes første argument kan derfor ikke tiltrædes.

195 Med deres andet argument har sagsøgerne gjort gældende, at det krav om overensstemmelse med de mål, der forfølges ved forordning nr. 833/2014 og forordning nr. 269/2014, som er fastsat i artikel 5n, stk. 6, i forordning nr. 833/2014, er upræcist.

196 I anden betragtning til forordning nr. 833/2014 hedder det, at vedtagelsen af restriktive foranstaltninger skal gøre det muligt »at gøre Ruslands handlinger med henblik på at underminere Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed mere omkostningsfulde og fremme en fredelig løsning på krisen«.

197 I øvrigt præciseres det i tredje betragtning til forordning nr. 269/2014, at »løsningen på krisen bør findes gennem forhandlinger mellem Ukraines og Den Russiske Føderations regeringer, […] og at Unionen, hvis der ikke foreligger resultater inden for en forholdsvis kort frist, vil tage stilling til yderligere foranstaltninger, såsom rejseforbud, indefrysning af aktiver og aflysning af topmødet mellem EU og Rusland«. I sjette betragtning anføres det, at i nævnte forordning »overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som bl.a. anerkendes i [chartret], navnlig retten til effektive retsmidler og en upartisk domstol og retten til beskyttelse af personoplysninger«.

198 Det krav om overensstemmelse med de mål, der forfølges ved forordning nr. 833/2014 og forordning nr. 269/2014, som er fastsat i artikel 5n, stk. 6, i forordning nr. 833/2014, har således til formål at sikre, at den undtagelse, der er fastlagt i denne bestemmelse, ikke underminerer formålet om at lægge pres på Den Russiske Føderation for at få denne til at bringe sin angrebskrig mod Ukraine til ophør under overholdelse af de principper, der er sikret ved chartret. Som Rådet har fremhævet, har dette krav til formål at forhindre misbrug af undtagelsen i ovennævnte stk. 6 og er således tilstrækkeligt eksplicit.

199 Sagsøgernes andet argument skal derfor forkastes.

200 Med deres tredje argument har sagsøgerne gjort gældende, at begrebet »kontrollere« i artikel 5n, stk. 7, i forordning nr. 833/2014, der omfatter begreberne »udelukkende kontrolleres« og »i fællesskab kontrolleres«, er uforståeligt, da det ikke er defineret i samme forordning.

201 Med hensyn til restriktive foranstaltninger har Rådet imidlertid med rette påpeget, at Domstolen allerede har fastslået, at »et selskab kan anses for at være »et selskab, der ejes eller kontrolleres af en anden enhed«, når sidstnævnte bef[andt] sig i en situation, hvor den [var] i stand til at påvirke

valgene i det omhandlede selskab, og at dette [gjaldt], selv om der ikke [var] nogen juridisk, ejendomsretlig eller kapitalandelsmæssig forbindelse mellem disse to økonomiske enheder« (dom af 10.9.2019, HTTS mod Rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, præmis 75).

202 Sagsøgernes tredje argument skal derfor forkastes.

203 Med deres fjerde argument har sagsøgerne gjort gældende, at det omtvistede forbud på flere punkter er uklart hvad angår dets rækkevidde.

204 Ingen af de hævdede uklarheder kan imidlertid indebære en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

205 For det første giver ordlyden af artikel 5n, stk. 5, i forordning nr. 833/2014 – som det fremgår af præmis 61 ovenfor – mulighed for at yde juridisk rådgivning inden for rammerne af administrative procedurer i forbindelse med en retssag.

206 Hvad dernæst angår afhændelse af investeringer eller afvikling af virksomheders investeringer i Rusland fremgår det af artikel 5n, stk. 2, i forordning nr. 833/2014, at juridisk rådgivning vedrørende sådanne transaktioner er forbudt, når den ydes til den russiske regering og enheder, der er etableret i Rusland. Et sådant forbud kan kun ophæves på de betingelser, der er fastsat dels i artikel 5n, stk. 7, i forordning nr. 833/2014, dels i samme forordnings artikel 12b, stk. 2a.

207 I øvrigt er det i henhold til artikel 5n, stk. 2, i forordning nr. 833/2014 forbudt at yde juridisk rådgivning vedrørende et dokument for overdragelse af aktier med henblik på og vedrørende en EU-enheds erhvervelse af egne aktier fra nuværende russiske aktionærer, for så vidt som denne rådgivning ydes direkte eller indirekte til den russiske regering eller til enheder, der er etableret i Rusland. Det er i denne henseende uden betydning, om den pågældende transaktion, der gennemføres ved hjælp af denne juridiske rådgivning, i sidste ende indirekte kan komme den russiske regering eller enheder, der er etableret i Rusland, til gode.

208 I øvrigt trådte det omtvistede forbud i henhold til artikel 2 i forordning 2022/1904 i kraft fra den 7. oktober 2022. Det følger heraf, at det i princippet er forbudt for advokater at yde juridisk rådgivning til den russiske regering eller til enheder, der er etableret i Rusland, i forbindelse med opfølgningen af en rådgivning på grundlag af en opdragsbekræftelse eller en kontrakt indgået inden den 7. oktober 2022. Dette forbud kan kun ophæves på de betingelser, der er fastsat i artikel 5n, stk. 4, i forordning nr. 833/2014, dvs. vedrørende juridisk rådgivning, der netop skal ydes for inden den deri fastsatte skæringsdato at bringe kontrakter indgået inden den 7. oktober 2022 til ophør.

209 Endelig skal det bemærkes, at artikel 5n, stk. 2, i forordning nr. 833/2014 forbyder ydelse, også indirekte, af juridisk rådgivning til den russiske regering eller til enheder, der er etableret i Rusland. Dette forbud er imidlertid ikke til hinder for, at advokater kan tale på en konference, hvor en ansat i den russiske regering eller en enhed med hjemsted i Rusland deltager, når blot en sådan tale er generel og ikke indebærer, at der ydes rådgivning baseret på fortolkningen og anvendelsen af en retsregel på en specifik situation, eller kan gøre det lettere for den russiske regering, en russisk enhed eller en bestemt kategori af russiske enheder at træffe beslutninger.

210 Følgelig skal det tredje anbringende forkastes.

211 Da de tre anbringender, som sagsøgerne har påberåbt sig til støtte for deres søgsmål, er blevet forkastet, skal søgsmålet under alle omstændigheder forkastes, uden at det er fornødent at tage stilling til formaliteten.

IV. Sagsomkostninger

212 I henhold til procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

213 Da sagsøgerne har tabt sagen, bør de ud over at bære deres egne omkostninger betale Rådets omkostninger, idet Rådet har nedlagt påstand herom.

214 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1 og 3, bærer Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Republikken Estland, Kommissionen og den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Store Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles og de øvrige sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget, bærer hver deres egne omkostninger og betaler de omkostninger, som er afholdt af Rådet.

3) Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Republikken Estland, Europa-Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik bærer hver deres egne omkostninger.

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

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. oktober 2024.

Underskrifter