Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (stora avdelningen)

den 2 oktober 2024*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina – Förbud att tillhandahålla juridiska rådgivningstjänster till Rysslands regering och enheter som är etablerade i Ryssland – Advokaters grundläggande uppgift i ett demokratiskt samhälle – Advokaters rätt att tillhandahålla juridiska rådgivningstjänster – Rätt att erhålla rådgivning av en advokat – Artiklarna 7, 47 och 52.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Advokaters oberoende – Rättsstatsprincipen – Proportionalitet – Rättssäkerhet”

I mål T-797/22,

Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, Bryssel (Belgien), och de övriga sökande vilka anges i bilagan,[1] företrädda av advokaterna P. de Bandt, T. Ghysels, T. Bontinck och A. Guillerme,

sökande,

med stöd av

Bundesrechtsanwaltskammer, Berlin (Tyskland), företrätt av advokaterna J.-P. Buyle, D. Van Gerven och N. Azizollahoff,

och av

Ordre des avocats de Genève, Genève (Schweiz), företrätt av advokaten F. Zimeray,

intervenienter,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av V. Piessevaux och S. Lejeune, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Republiken Estland, företrädd av M. Kriisa, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

[1] Förteckningen över de övriga sökandena har endast bifogats den version som delgetts parterna.

av

Europeiska kommissionen, företrädd av J.-F. Brakeland, C. Giolito, M. Carpus Carcea och C. Georgieva, samtliga i egenskap av ombud,

och av

Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, företrädd av F. Hoffmeister, L. Havas och M. Almeida Veiga, samtliga i egenskap av ombud,

intervenienter,

meddelar

TRIBUNALEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden M. van der Woude samt domarna S. Papasavvas, R. da Silva Passos, A. Kornezov, L. Truchot, S. Gervasoni (referent), N. Półtorak, P. Nihoul, U. Öberg, C. Mac Eochaidh, T. Pynnä, J. Martín y Pérez de Nanclares, M. Brkan, P. Zilgalvis och I. Gâlea,

justitiesekreterare: V. Di Bucci,

efter den skriftliga delen av förfarandet, särskilt

– ansökan som inkom till tribunalens kansli den 26 december 2022,

– interventionsinlagorna som inkom till tribunalens kansli från kommissionen, Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, Republiken Estland, Bundesrechtsanwaltskammer och Ordre des avocats de Genève den 4 maj, den 12 maj, den 22 juni, den 25 juli respektive den 21 augusti 2023,

– inlagan om justering av talan som inkom till tribunalens kansli den 5 maj 2023, och

– tribunalens skriftliga fråga till sökandena och deras svar som inkom till tribunalens kansli den 27 februari 2024,

efter förhandlingen den 12 mars 2024,

följande

Dom

1 Sökandena, Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles (advokatsamfundet i Bryssel) och de övriga fysiska och juridiska personer vilka anges i bilagan, har väckt talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av, *för det första*, artikel 1 led 12 i rådets förordning (EU) 2022/1904 av den 6 oktober 2022 om ändring av förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 259 I, 2022, s. 3), i den del som den har ersatt och ändrat artikel 5n.2 och 5n.4–5n.12 i rådets förordning (EU) nr 833/2014 av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 1) vad gäller

juridiska rådgivningstjänster, *för det andra*, artikel 1 led 13 i rådets förordning (EU) 2022/2474 av den 16 december 2022 om ändring av förordning nr 833/2014 (EUT L 322 I, 2022, s. 1), i den del som den har ersatt och ändrat artikel 5n.2 och 5n.4–5n.11 i förordning nr 833/2014 vad gäller juridiska rådgivningstjänster, och, *för det tredje*, artikel 1 led 13 i rådets förordning (EU) 2023/427 av den 25 februari 2023 om ändring av förordning nr 833/2014 (EUT L 59 I, 2023, s. 6), i den del som det genom den har införts en artikel 12b.2a i förordning nr 833/2014 vad gäller juridiska rådgivningstjänster.

I. Bakgrund till tvisten

2 Sökandena är belgiska advokatsamfund och belgiska advokater.

3 I mars 2014 annekterade Ryska federationen olagligt Autonoma republiken Krim och staden Sevastopol (Ukraina) och har sedan dess fortlöpande genomfört åtgärder för destabilisering i östra Ukraina. Som svar på dessa åtgärder har Europeiska unionen infört restriktiva åtgärder mot bakgrund av Ryska federationens åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende samt restriktiva åtgärder som svar på Ryska federationens olagliga annektering av Autonoma republiken Krim och staden Sevastopol.

4 Den 17 mars 2014 antogs således rådets beslut 2014/145/Gusp om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 16) och rådets förordning (EU) nr 269/2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 6).

5 Därefter antogs rådets beslut 2014/512/Gusp av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 229, 2014, s. 13), i syfte att införa riktade restriktiva åtgärder inom områdena tillträde till kapitalmarknader, försvar, varor med dubbla användningsområden och känsliga tekniker, inbegripet inom energisektorn. Eftersom Europeiska unionens råd ansåg att sistnämnda åtgärder föll inom tillämpningsområdet för EUF-fördraget och att lagstiftningsåtgärder på unionsnivå var nödvändiga för att genomföra dem, antog det förordning nr 833/2014, som innehåller mer detaljerade bestämmelser i syfte att föreskrifterna i beslut 2014/512 ska få verkan såväl på unionsnivå som i medlemsstaterna.

6 Den 15 februari 2022 röstade Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobrania Rossiskoï Federatsii (statsduman i Ryska federationens federala församling) ja till att överlämna en resolution till Ryska federationens president med en begäran om att han skulle erkänna de delar av östra Ukraina som hade utropats som oberoende stater av separatister. Den 21 februari 2022 undertecknade Ryska federationens president ett dekret om erkännande av oberoendet och suveräniteten för den självutropade ”Folkrepubliken Donetsk” och den självutropade ”Folkrepubliken Luhansk”, och beordrade ryska väpnade styrkor att gå in i dessa områden. Den 24 februari 2022 tillkännagav Ryska Federationens president en militär operation i Ukraina och samma dag attackerade de ryska väpnade styrkorna Ukraina på flera platser i landet.

7 Samma dag gjorde Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ett uttalande på unionens vägnar, i vilket han fördömde Ryska federationens väpnade styrkors ”oprovocerade invasion” av Ukraina och angav att unionens svar skulle innehålla restriktiva åtgärder mot såväl hela sektorer som enskilda personer. I de slutsatser som Europeiska rådet antog vid sitt extra möte samma dag fördömde det i starkast möjliga ordalag denna

”oprovocerade och oberättigade militära aggression” och konstaterade att Ryska federationen genom sina olagliga militära åtgärder, som den måste ställas till svars för, bröt grovt mot internationell rätt och principerna i Förenta nationernas stadga och undergrävde den europeiska och globala säkerheten och stabiliteten.

8 I sina slutsatser av den 23–24 juni 2022 förklarade Europeiska rådet att arbetet med sanktioner kommer att fortsätta, bland annat för att stärka genomförandet och förhindra kringgående.

9 Den 21 september 2022 beslutade Ryska federationen att ytterligare trappa upp sin aggression mot Ukraina genom att stödja anordnandet av olagliga folkomröstningar i de delar av regionerna Donetsk, Cherson, Luhansk och Zaporizjzja som var ockuperade av Ryssland, genom att tillkännage en mobilisering i Ryska federationen och genom att på nytt hota med att använda massförstörelsevapen. Till följd av dessa ”folkomröstningar” offentliggjorde Ryska federationens president att Ryssland hade annekterat de ryska regionerna Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja och Cherson.

10 Den 30 september 2022 antog medlemmarna i Europeiska rådet en deklaration i vilken det fördömde Rysslands olagliga annektering av de ukrainska regionerna Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja och Cherson och förklarade att Ryssland äventyrade den globala säkerheten. Medlemmarna i Europeiska rådet förklarade att de skulle förstärka sina restriktiva åtgärder som svar på Rysslands olagliga åtgärder och ytterligare skulle öka trycket på Ryssland för att det ska upphöra med sitt anfallskrig.

11 Den 6 oktober 2022 antog rådet beslut (Gusp) 2022/1909 om ändring av beslut 2014/512 (EUT L 259 I, 2022, s. 122). Samma dag antog rådet förordning 2022/1904 på grundval av artikel 215 FEUF.

12 I skäl 19 i förordning 2022/1904 avgränsas de juridiska rådgivningstjänster som förbjuds genom denna förordning på följande sätt:

”Genom beslut (Gusp) 2022/1909 utvidgas … det befintliga förbudet mot tillhandahållande av vissa tjänster till Ryska federationen genom att tillhandahållande av arkitekt- och ingenjörstjänster samt it-konsulttjänster och juridiska rådgivningstjänster förbjuds. … Juridiska rådgivningstjänster omfattar tillhandahållande av juridisk rådgivning till kunder i rättsvårdsärenden, däribland handelstransaktioner, inbegripet tillämpning eller tolkning av lagstiftning; deltagande tillsammans med eller för kunders räkning i handelstransaktioner, förhandlingar och andra förbindelser med tredje part; samt utarbetande, genomförande och kontroll av rättsliga handlingar. Juridiska rådgivningstjänster omfattar inte representation, rådgivning, utarbetande av handlingar eller kontroll av handlingar inom ramen för juridiska representationstjänster, dvs. i ärenden eller förfaranden vid administrativa organ, domstolar eller andra vederbörligen inrättade officiella tribunaler, eller i skilje- eller medlingsförfaranden.”

13 Genom artikel 1 led 12 i förordning 2022/1904 infördes en ny artikel 5n i förordning nr 833/2014, vilken ersätter den tidigare artikel 5n och i vilken det bland annat föreskrivs ett förbud mot att tillhandahålla juridiska rådgivningstjänster (nedan kallat det omtvistade förbudet), vilket har följande lydelse:

”2. Det ska vara förbjudet att tillhandahålla, direkt eller indirekt, arkitekt- och ingenjörstjänster, juridiska rådgivningstjänster och it-konsulttjänster till

a) Rysslands regering eller

b) juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland.

…

4. Punkt 2 ska inte vara tillämplig på tillhandahållande av tjänster som är absolut nödvändiga för uppsägning senast den 8 januari 2023 av avtal som inte är förenliga med denna artikel och som ingåtts före den 7 oktober 2022 eller av biavtal som är nödvändiga för fullgörandet av sådana avtal.

5. Punkterna 1 och 2 ska inte vara tillämpliga på tillhandahållande av tjänster som är absolut nödvändiga för att utöva rätten till försvar i rättsliga förfaranden och rätten till ett effektivt rättsmedel.

6. Punkterna 1 och 2 ska inte vara tillämpliga på tillhandahållande av tjänster som är strikt nödvändiga för att säkerställa tillgång till rättsliga eller administrativa förfaranden eller skiljedomsförfaranden i en medlemsstat eller för erkännande eller verkställighet av en dom eller en skiljedom som avkunnats i en medlemsstat, och under förutsättning att sådana transaktioner är förenliga med målen i denna förordning och rådets förordning … nr 269/2014.

7. Punkterna 1 och 2 ska inte vara tillämpliga på tillhandahållande av tjänster som är avsedda att användas uteslutande av juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland och som ägs av, eller helt eller gemensamt kontrolleras av, en juridisk person, en juridisk enhet eller ett juridiskt organ som har inrättats eller bildats i enlighet med lagstiftningen i en medlemsstat, i ett land som är medlem i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, i Schweiz eller i ett partnerland som förtecknas i bilaga VIII.

8. Punkt 2 ska inte vara tillämplig på tillhandahållande av tjänster som är nödvändiga vid hot mot folkhälsan, brådskande förebyggande eller lindring av en händelse som sannolikt kommer att få allvarliga och betydande konsekvenser för människors hälsa och säkerhet eller för miljön, eller som svar på naturkatastrofer.

9. Punkt 2 ska inte vara tillämplig på tillhandahållande av tjänster som är nödvändiga för programvaruuppdateringar för icke-militär användning och för en icke-militär slutanvändare, som är tillåten enligt artiklarna 2.3 d och 2a.3 d vad gäller de varor som förtecknas i bilaga VII.

10. Genom undantag från punkterna 1 och 2 får de behöriga myndigheterna tillåta de tjänster som anges i de punkterna, på villkor som de finner lämpliga, efter att ha fastställt att de är nödvändiga

a) av humanitära skäl, exempelvis för att leverera eller underlätta leverans av bistånd, inklusive medicinska förnödenheter, livsmedel eller transport av humanitär personal och därmed sammanhängande bistånd, eller för evakueringar,

b) för det civila samhällets verksamhet som direkt främjar demokrati, mänskliga rättigheter eller rättsstatsprincipen i Ryssland, eller

c) drift av unionens och medlemsstaternas eller partnerländernas diplomatiska och konsulära representationer i Ryssland, inbegripet delegationer, ambassader och beskickningar, eller internationella organisationer i Ryssland som åtnjuter immunitet i enlighet med internationell rätt.

11. Genom undantag från punkterna 1 och 2 får de behöriga myndigheterna tillåta de tjänster som anges i de punkterna, på villkor som de finner lämpliga, efter att ha fastställt att de är nödvändiga för

a) att säkerställa kritisk energiförsörjning inom unionen och inköp, import eller transport till unionen av titan, aluminium, koppar, nickel, palladium och järnmalm,

b) att säkerställa kontinuerlig drift av infrastruktur, hårdvara och programvara som är avgörande för människors hälsa och säkerhet eller för miljön,

c) inrättande, drift, underhåll, bränsleförsörjning och återbearbetning av bränsle och säkerhet för civil kärnteknisk kapacitet, och fortsatt utformning, uppförande och idrifttagning som krävs för att färdigställa civila kärntekniska anläggningar, leverans av prekursorer för produktion av medicinska radioisotoper och liknande medicinska tillämpningar, eller kritisk teknik för övervakning av strålning i miljön samt för civilt kärntekniskt samarbete, särskilt inom forskning och utveckling, eller

d) att teleoperatörer i unionen ska kunna tillhandahålla elektroniska kommunikationstjänster som krävs för driften av, underhållet av och säkerheten, inbegripet cybersäkerheten, för sådana elektroniska kommunikationstjänster, i Ryssland, i Ukraina, i unionen, mellan Ryssland och unionen samt mellan Ukraina och unionen, och för datacentraltjänster i unionen.

12. Den berörda medlemsstaten ska underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om varje tillstånd som beviljats enligt punkterna 10 och 11, inom två veckor från beviljandet.”

14 Den 16 december 2022 antog rådet beslut (Gusp) 2022/2478 om ändring av beslut 2014/512 (EUT L 322 I, 2022, s. 614), och, på grundval av artikel 215 FEUF, förordning 2022/2474.

15 Genom artikel 1 led 13 i förordning 2022/2474 ändrades artikel 5n i förordning nr 833/2014 endast på ett rent formellt plan när det gäller förbudet mot tillhandahållande av juridiska rådgivningstjänster. Således slogs de tidigare punkterna 10 och 11 i artikel 5n i förordning nr 833/2014 samman till punkt 10 i artikel 5n, dock utan att det normativa innehållet i punkterna ändrades.

16 Den 25 februari 2023 antog rådet beslut (Gusp) 2023/434 om ändring av beslut 2014/512 (EUT L 59 I, 2023, s. 593) och, på grundval av artikel 215 FEUF, förordning 2023/427.

17 Förordning 2023/427 ändrade inte lydelsen av artikel 5n i förordning nr 833/2014. Emellertid infördes det, genom artikel 1 led 13 i förordning 2023/427, ett nytt undantag från det omtvistade förbudet, genom att en ny punkt 2a infördes i artikel 12b i förordning nr 833/2014. Denna nya punkt har följande lydelse:

”2a. Genom undantag från artikel 5n [i förordning nr 833/2014] får de behöriga myndigheterna tillåta fortsatt tillhandahållande av de tjänster som anges däri till och med den 31 december 2023 om sådant tillhandahållande är absolut nödvändigt för avinvestering från Ryssland eller avveckling av affärsverksamhet i Ryssland, förutsatt att följande villkor är uppfyllda:

a) Sådana tjänster tillhandahålls till, och till nytta uteslutande för, de juridiska personer, enheter eller organ som är resultatet av avinvesteringen.

b) De behöriga myndigheter som fattar beslut om ansökningar om tillstånd saknar rimliga skäl att anta att tjänsterna, direkt eller indirekt, kan tillhandahållas den ryska regeringen eller en militär slutanvändare eller ha militär slutanvändning i Ryssland.”

II. Parternas yrkanden

18 Sökandena har med stöd av Bundesrechtsanwaltskammer (Tysklands advokatsamfund) och Ordre des avocats de Genève (advokatsamfundet i Genève) yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara artikel 1 led 12 i förordning 2022/1904, i den del som den har ersatt och ändrat artikel 5n.2 och 5n.4–5n.12 i förordning nr 833/2014 vad gäller juridiska rådgivningstjänster, artikel 1 led 13 i förordning 2022/2474, i den del som den har ersatt och ändrat artikel 5n.2 och 5n.4–5n.11 i förordning nr 833/2014 vad gäller juridiska rådgivningstjänster och artikel 1 led 13 i förordning 2023/427, i den del som det genom denna artikel har införts en artikel 12b.2a i förordning nr 833/2014 vad gäller juridiska rådgivningstjänster, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

19 Rådet har med stöd av Republiken Estland, Europeiska kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik yrkat att tribunalen ska

– avvisa talan, i den del som den syftar till en ogiltigförklaring av artiklarna 5n.10 och 12b.2a i förordning nr 833/2014 (nedan kallad bestämmelserna om dispens),

– ogilla talan, och

– förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Republiken Estland, kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik har yrkat att tribunalen ska avvisa talan i sin helhet.

III. Rättslig bedömning

A. Upptagande till prövning

21 Rådet anser att talan kan tas upp till prövning i den del som den avser artikel 5n.2, 5n.4–5n.9 och 5n.11 i förordning nr 833/2014. Rådet har däremot bestritt att talan kan tas upp till prövning i den del som den avser en ogiltigförklaring av bestämmelserna om dispens. Republiken Estland, kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik anser att talan ska avvisas i sin helhet.

22 Rådet har dessutom med stöd av Republiken Estland, kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik hävdat att sökandenas inlaga om justering av talan inte kan tas upp till prövning. Nämnda inlaga ingavs i syfte att bestrida att artikel 12b.2a i förordning nr 833/2014, som infördes genom förordning 2023/427, är rättsenlig.

23 Tribunalen erinrar om att unionsdomstolen får bedöma huruvida en god rättskipning, mot bakgrund av omständigheterna i målet, motiverar att talan ogillas i sak, utan att först pröva huruvida talan kan tas upp till sakprövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2002, rådet/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punkt 52).

24 Under omständigheterna i förevarande mål och av processekonomiska skäl ska talan prövas i sak, utan att det först prövas huruvida talan kan tas upp till sakprövning, eftersom talan under alla omständigheter är ogrundad, av de skäl som anges nedan.

B. Prövning i sak

25 Sökandena har till stöd för sin talan åberopat tre grunder. Som första grund har det gjorts gällande att artiklarna 7, 47 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) åsidosattes. Den andra grunden avser ett ingrepp i advokaters oberoende, åsidosättande av rättsstatens värden och åsidosättande av proportionalitetsprincipen. Sökanden har som tredje grund gjort gällande att rättssäkerhetsprincipen åsidosattes.

1. Den första grunden: Åsidosättande av artiklarna 7, 47 och 52.1 i stadgan

26 Den första grunden består av tre delar, vilka avser åsidosättande av stadgan och prövas nedan.

27 Genom den första och den andra delgrunden har sökandena med stöd av Bundesrechtsanwaltskammer och Ordre des avocats de Genève gjort gällande att det omtvistade förbudet medför dels ett åsidosättande av den grundläggande rätten till tillgång till juridisk rådgivning av en advokat, dels ett ingrepp i advokaters tystnadsplikt. Det omtvistade förbudet utgör således ett åsidosättande av artiklarna 7 och 47 i stadgan.

28 Genom den tredje delgrunden har sökandena med stöd av Bundesrechtsanwaltskammer och Ordre des avocats de Genève gjort gällande att de ingrepp som det omtvistade förbudet medför i de rättigheter som garanteras genom stadgan inte kan motiveras i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan.

29 Den tredje delgrunden prövas inom ramen för tribunalens svar på den första och den andra delgrunden.

a) Den första delgrunden: Åsidosättande av rätten att vända sig till en advokat för att få juridisk rådgivning

30 Den första grundens första del består av två anmärkningar. Den första anmärkningen avser åsidosättande av artikel 47 i stadgan medan den andra anmärkningen avser åsidosättande av artikel 7 i stadgan. I dessa båda artiklar fastställs enligt sökandena en grundläggande rätt till tillgång till juridisk rådgivning av en advokat, vilken garanteras enskilda i såväl tvisteärenden som icke tvistiga ärenden.

31 Sökandena har med stöd av Bundesrechtsanwaltskammer och Ordre des avocats de Genève gjort gällande att rätten att begära juridisk rådgivning är oupplösligt förbunden med rätten till tillgång till en advokat inom ramen för ett rättsligt eller administrativt förfarande. Rätten att vända sig till en advokat, inbegripet för att erhålla ett juridiskt utlåtande och få en bedömning av sin rättsliga situation, erkänns dessutom i alla medlemsstater och är en grundläggande verksamhet i en rättsstat. Sökandena har hänvisat till praxis från domstolen och från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) för att göra gällande att det existerar en rätt att vända sig till en advokat för att erhålla juridiska utlåtanden, även utanför advokatens uppgift att företräda klienten i domstol.

32 Det skydd som beviljas genom artikel 7 i stadgan är tillämpligt även om ingen tvist föreligger. Den åtskillnad som rådet har gjort, enligt vilken juridiska rådgivningstjänster som är nödvändiga för att utöva rätten till ett effektivt rättsmedel, vilken skyddas genom artikel 47 i stadgan, omfattas av undantagen från det omtvistade förbudets tillämpningsområde, är konstlad och olämplig. Det är inte möjligt att på förhand, innan en klient har getts juridisk rådgivning, avgöra om rådgivningen avser ett framtida tvistemål. Rätten att begära juridisk rådgivning kan visa sig vara oupplösligt förbunden med rätten till tillgång till en advokat.

33 Ordre des avocats de Genève har tillagt att i verkligheten kan juridisk rådgivning först i efterhand kvalificeras så, att den avser en tvist eller ett rättsvårdsärende. Mer allmänt handlar det om tillgången till lagstiftning, vilken i förevarande fall är begränsad på grund av det omtvistade förbudets tvetydiga lydelse, som i praktiken leder till att advokater självcensurerar sig.

34 Sökandena har preciserat att den omständigheten att advokater har monopol på att företräda sin klient i domstol inte kan påverka att det existerar en grundläggande rätt att få juridisk rådgivning av en advokat, inbegripet i icke tvistiga ärenden. Rätten till tillgång till en advokat måste anses som en odelbar helhet, som omfattar såväl advokatens uppgift att försvara och företräda sin klient som uppgiften att ge klienten råd.

35 Sökandena har även tillagt att det omtvistade förbudet inte medför någon skyldighet att använda sin omdömesförmåga, utan utgör ett totalförbud. Under alla omständigheter hindrar det faktum att advokater är skyldiga att ansöka om tillstånd att de själva avgör och bedömer vilka situationer som omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelserna om dispens.

36 Rådet har med stöd av Republiken Estland, kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik bestritt sökandenas argument.

37 Tribunalen påpekar att den fråga som sökandena har ställt genom den första grundens första del är huruvida tillämpningen av artikel 7 i förening med artikel 47 i stadgan kan utgöra grund för en grundläggande rätt till tillgång till en advokat, inbegripet i situationer som inte har något samband med ett domstolsförfarande. De anser att eftersom det omtvistade förbudet är tillämpligt på juridiska rådgivningstjänster som tillhandahålls framför allt av advokater i icke tvistiga ärenden, utgör det ett ingrepp i den grundläggande rätten till tillgång till en advokat.

38 För att svara på den fråga som sökandena har ställt behöver tribunalen undersöka domstolens praxis avseende dels artikel 47 i stadgan, dels artikel 7 i stadgan, samt Europadomstolens praxis.

39 Tribunalen ska, i enlighet med artikel 52.3 i stadgan, som syftar till att säkerställa det nödvändiga sammanhanget mellan rättigheterna i stadgan och motsvarande rättigheter enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), utan att detta inkräktar på unionsrättens autonomi, vid sin tolkning av de rättigheter som garanteras i artiklarna 7 och 47 i stadgan, beakta motsvarande rättigheter som garanteras i artiklarna 8.1 och 6.1 i Europakonventionen, såsom de har tolkats av Europadomstolen, till vilka hänsyn ska tas såsom lägsta tillåtna skyddsnivå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

40 Enligt EU-domstolen är den grundläggande rättighet som föreskrivs i artikel 47 i stadgan av vital betydelse för att garantera att samtliga rättigheter som enskilda tillerkänns enligt unionsrätten skyddas och att medlemsstaternas gemensamma värden enligt artikel 2 FEU, bland annat rättsstatsprincipen, upprätthålls (dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 51). Rättsstatsprincipen som fastställs i artikel 2 FEU kräver att alla fysiska eller juridiska personer i unionen ska ha fri tillgång till unionsrätten och att enskilda på ett otvetydigt sätt ska kunna få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter (dom av den 5 mars 2024, Public.Resource.Org och Right to Know/kommissionen m.fl., C-588/21 P, EU:C:2024:201, punkt 81).

41 Rätten till en rättvis rättegång omfattar, enligt artikel 47 andra stycket andra meningen i stadgan, möjligheten för var och en att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas av en advokat. Denna rättighet består av flera delar. Den omfattar bland annat rätten till försvar, principen om parternas likställdhet i processen, rätten till domstolsprövning och rätten till en advokat, såväl i tvistemål som i brottmål (dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 60).

42 Tribunalen påpekar att artikel 47 i stadgan har rubriken ”Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol”. I tredje stycket i denna artikel föreskrivs att rättshjälp ska ges för att säkerställa ”en effektiv möjlighet att få sin sak prövad inför domstol”. Möjligheten att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas, som föreskrivs i andra stycket i samma artikel, ska i detta sammanhang erkännas endast om det finns ett samband med ett domstolsförfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 61).

43 Enligt ett liknande resonemang har domstolen erkänt advokaternas grundläggande uppgift i en rättsstat endast i den mån de bidrar till en god rättskipning och säkerställer skyddet och försvaret av klientens intressen. Domstolen har nämligen betonat att ”alla enskilda”, det vill säga var och en som vill få sina rättigheter erkända i domstol och utöva dem där, fritt måste kunna vända sig till sin advokat, till vars uppgifter det hör att på ett oberoende sätt ge juridisk rådgivning till alla som

så behöver (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 maj 1982, AM & S Europe/kommissionen, 155/79, EU:C:1982:157, punkt 18). Domstolen har mer allmänt erkänt att advokatens uppgift är att fullständigt oberoende och i rättvisans övergripande intresse tillhandahålla det rättsliga bistånd som klienten behöver (dom av den 18 maj 1982, AM & S Europe/kommissionen, 155/79, EU:C:1982:157, punkt 24). Domstolen har även slagit fast att även om en advokats uppdrag att företräda klienten ska utövas med hänsyn till intresset av en god rättskipning, är syftet med detta uppdrag framför allt att på bästa sätt skydda och försvara huvudmannens intressen, för att möjliggöra för vederbörande att utöva sin rätt till ett effektivt rättsmedel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 februari 2020, Uniwersytet Wrocławski och Polen/REA, C-515/17 P och C-561/17 P, EU:C:2020:73, punkt 62). Advokaten fullgör således en grundläggande uppgift i ett demokratiskt samhälle, nämligen att försvara enskilda rättssubjekt (dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 28).

44 Till skillnad från artikel 47 i stadgan syftar artikel 7 i stadgan inte till att skydda rätten till ett effektivt rättsmedel, utan till att skydda enskildas privatliv, bland annat deras kommunikationer, oberoende av huruvida det finns ett samband med ett domstolsförfarande. Det är av denna bestämmelse som skyddet för advokaters tystnadsplikt följer, vilket i princip garanteras när en advokat utövar sin uppgift att i domstol försvara eller företräda sin klients intressen eller när en advokat ger en person den juridiska rådgivning som personen i fråga begär.

45 Europadomstolen har konstaterat att skyddet av tystnadsplikten, vilket följer av artikel 8 i Europakonventionen, som motsvarar artikel 7 i stadgan, omfattar juridisk rådgivningsverksamhet i allmänhet, oberoende av huruvida det föreligger en tvist (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 9 april 2019, Altay mot Turkiet (nr 2), CE:ECHR:2019:0409JUD001123609, § 49).

46 På samma sätt har EU-domstolen uttryckligen slagit fast att personer som vänder sig till en advokat, förutom i undantagsfall, måste ”anses ha berättigade förväntningar på att deras advokat inte utan deras samtycke kommer att lämna ut information om att klienten har konsulterat advokaten” (dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 27).

47 Skyddet av tystnadsplikten, vilket stadfästs i artikel 7 i stadgan, gör det möjligt för en advokat att fullgöra sin uppgift att ge råd, försvara och företräda sin klient på ett lämpligt sätt, i syfte att garantera klientens rätt till en rättvis rättegång, vilken stadfästs i artikel 47 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 60).

48 Dock kvarstår att det skydd som garanteras i artikel 47 i stadgan och det som garanteras i artikel 7 i stadgan inte har samma räckvidd. För det första erkänns det skydd av tystnadsplikten som stadfästs i artikel 7 i stadgan även om det inte finns något samband med ett domstolsförfarande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkterna 61–65). För det andra har domstolen inte slagit fast att detta skydd syftar till att säkerställa en grundläggande rätt att få tillgång till och få juridisk rådgivning av en advokat oberoende av ett eventuellt samband med ett domstolsförfarande, utan endast att det syftar till att mot bakgrund av rätten till respekt för privatlivet upprätthålla sekretessen för kommunikationen mellan en advokat och dennes klient.

49 Av Europadomstolens eller EU-domstolens praxis kan slutsatsen följaktligen inte dras att det skydd som garanteras i artiklarna 7 och 47 i stadgan, var och en för sig eller tillsammans, kan utgöra grunden för en grundläggande rättighet för var och en att få tillgång till och få rådgivning av en advokat när det inte rör sig om en pågående eller sannolikt förestående tvist.

50 Under förfarandet vid tribunalen har det inte heller konstaterats att en sådan rättighet följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner i den mening som avses i artikel 6.3 FEU.

51 Den grundläggande rätten att få tillgång till och få rådgivning av en advokat, vilken stadfästs i artikel 47 i stadgan, ska följaktligen erkännas endast om det finns ett samband med ett domstolsförfarande, det vill säga om ett sådant förfarande redan har inletts eller om ett sådant förfarande på basen av konkreta omständigheter kan förutses eller förväntas i det skede då advokaten bedömer sin klients rättsliga situation.

52 I förevarande fall utgör det omtvistade förbudet i artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014 hinder för att juridiska rådgivningstjänster tillhandahålls direkt eller indirekt till Rysslands regering eller juridiska personer, enheter eller organ som är etablerade i Ryssland.

53 Enligt skäl 19 i förordning 2022/1904 omfattar de förbjudna juridiska rådgivningstjänsterna inte ”representation, rådgivning, utarbetande av handlingar eller kontroll av handlingar inom ramen för juridiska representationstjänster, dvs. i ärenden eller förfaranden vid administrativa organ, domstolar eller andra vederbörligen inrättade officiella tribunaler, eller i skilje- eller medlingsförfaranden”. De förbjudna juridiska rådgivningstjänsterna omfattar däremot ”tillhandahållande av juridisk rådgivning till kunder i rättsvårdsärenden, däribland handelstransaktioner, inbegripet tillämpning eller tolkning av lagstiftning”, ”deltagande tillsammans med eller för kunders räkning i handelstransaktioner, förhandlingar och andra förbindelser med tredje part” samt ”utarbetande, genomförande och kontroll av rättsliga handlingar”.

54 Även om ingressen till en unionsrättsakt inte är juridiskt bindande och således inte kan åberopas till stöd för undantag från bestämmelserna i den aktuella rättsakten (dom av den 19 november 1998, Nilsson m.fl., C-162/97, EU:C:1998:554, punkt 54), så kan en första avgränsning av det omtvistade förbudet klargöras mot bakgrund av skäl 19 i förordning 2022/1904. Av lydelsen i nämnda skäl framgår att juridiska rådgivningstjänster som tillhandahålls i samband med rättsliga eller administrativa förfaranden eller skiljedomsförfaranden inte omfattas av förbudet.

55 I artikel 5n.5 och 5n.6 i förordning nr 833/2014 avgränsas det omtvistade förbudets räckvidd närmare mot bakgrund av skäl 19 i förordning 2022/1904. I nämnda punkter föreskrivs att det omtvistade förbudet inte ska vara tillämpligt på tillhandahållande av tjänster som ”är absolut nödvändiga för att utöva rätten till försvar i rättsliga förfaranden och rätten till ett effektivt rättsmedel” respektive tillhandahållande av tjänster som ”är absolut nödvändiga för att säkerställa tillgång till rättsliga eller administrativa förfaranden eller skiljedomsförfaranden i en medlemsstat samt för erkännande eller verkställighet av en dom eller en skiljedom som avkunnats i en medlemsstat, förutsatt att sådant tillhandahållande av tjänster är förenligt med målen i denna förordning och i förordning … nr 269/2014”.

56 Av lydelsen i artikel 5n.6 i förordning nr 833/2014 framgår således, i den del som det hänvisas till juridiska rådgivningstjänster som är ”absolut nödvändiga för att säkerställa tillgång till rättsliga eller administrativa förfaranden eller skiljedomsförfaranden”, att det omtvistade förbudet inte är tillämpligt på juridiska rådgivningstjänster som tillhandahålls när en advokat har anlitats för att försvara eller företräda klienten i domstol eller för att ge råd beträffande inledande eller undvikande av ett domstolsförfarande (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 26 juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-305/05, EU:C:2007:383, punkt 34). Det omtvistade förbudet utgör således inte hinder för tillhandahållande av juridiska rådgivningstjänster som i detta preliminära skede uteslutande syftar till att bedöma den berörda personens rättsliga situation, enbart i syfte att avgöra om ett förfarande, bland annat ett domstolsförfarande, med beaktande av personens situation kan uteslutas eller tvärtom är sannolikt eller till och med oundvikligt. Som sökandena har påpekat är det inte möjligt att utan en sådan preliminär bedömning veta vad föremålet för konsultationen skulle kunna vara och avgöra om den juridiska rådgivning som begärts eventuellt kan ha samband med ett domstolsförfarande och följaktligen omfattas av den grundläggande rätten till tillgång till en advokat, såsom det har erinrats om i punkt 51 ovan.

57 Däremot är det omtvistade förbudet tillämpligt bland annat när en advokat i ett rättsvårdsärende biträder en klient eller agerar i klientens namn eller för klientens räkning vid förberedandet eller genomförandet av vissa transaktioner som huvudsakligen är av ekonomisk eller kommersiell karaktär. Sådan verksamhet är i allmänhet av den arten att den saknar samband med ett domstolsförfarande, och den faller följaktligen utanför tillämpningsområdet för rätten till ett effektivt rättsmedel och rätten till en rättvis rättegång, som garanteras i artikel 47 i stadgan. När en advokat tillhandahåller en juridisk tjänst i ett så tidigt skede ägnar sig advokaten inte åt att försvara sin klient i en rättegång. Enbart den omständigheten att advokatens råd eller föremålet för konsultationen kan ge upphov till en tvist i ett senare skede innebär inte att advokaten har agerat inom ramen för eller i syfte att tillvarata klientens rätt till försvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkterna 63 och 64).

58 Det ska dessutom erinras om att unionsrättsakter så långt det är möjligt ska tolkas på ett sätt som inte påverkar deras giltighet och i överensstämmelse med primärrätten i dess helhet, däribland bestämmelserna i stadgan. När en bestämmelse i unionens sekundärrätt kan tolkas på flera sätt, ska en tolkning som gör bestämmelsen förenlig med primärrätten ges företräde framför en tolkning som gör bestämmelsen oförenlig med primärrätten (se dom av den 26 juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl., C-305/05, EU:C:2007:383, punkt 28 och där angiven rättspraxis, och dom av den 21 juni 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 86 och där angiven rättspraxis).

59 Det ska följaktligen prövas om det omtvistade förbudet kan tolkas på ett sätt som respekterar den rätt att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas av en advokat som garanteras i artikel 47 i stadgan.

60 Enligt de preciseringar som rådet gjorde i sina skriftliga inlagor och vid förhandlingen syftar kriteriet att de tillhandahållna tjänsterna ska vara absolut nödvändiga, vilket föreskrivs i artikel 5n.5 och 5n.6 i förordning nr 833/2014, uteslutande till att förhindra missbruk av de undantag som föreskrivs i nämnda punkter och kan inte anföras till stöd för påståendet att nämnda förbud utgör ett ingrepp i rätten till tillgång till en advokat inför ett domstolsförfarande.

61 Som rådet har påpekat kan det mot bakgrund av lydelsen av artikel 5n.5 i förordning nr 833/2014 anses att juridiska rådgivningstjänster avseende ett administrativt förfarande, eller det inledande skedet av ett rättsligt förfarande, som parterna med nödvändighet måste genomgå enligt tillämplig nationell rätt inte omfattas av det omtvistade förbudet.

62 På samma sätt hindrar lydelsen av artikel 5n.6 i förordning nr 833/2014 inte att en preliminär juridisk bedömning görs för att avgöra huruvida det är nödvändigt att inleda ett rättsligt eller administrativt förfarande eller ett skiljedomsförfarande, och inte heller att rådgivningstjänster tillhandahålls som gör det möjligt att undvika ett sådant förfarande, bland annat genom medling. Som rådet har betonat följer denna tolkning logiskt av domen av den 26 juni 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. (C-305/05, EU:C:2007:383).

63 Enligt artikel 5n.5 och 5n.6 i förordning nr 833/2014 får en advokat således utföra en förhandsbedömning av den rättsliga situationen för de juridiska personer, enheter eller organ etablerade i Ryssland som konsulterar advokaten, i syfte att avgöra om den begärda rådgivningen är absolut nödvändig för att säkerställa tillgången till bland annat ett domstolsförfarande, förhindra eller förutse ett sådant förfarande eller säkerställa ett ändamålsenligt genomförande av förfarandet, om det redan har inletts.

64 Av det ovan anförda följer, för det första, att det omtvistade förbudet inte åsidosätter den rätt att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas av en advokat som skyddas genom artikel 47 i stadgan. Det omtvistade förbudet kan, för det andra, inte utgöra ett ingrepp i den rättighet som följer av artikel 7 i stadgan, eftersom denna artikel inte garanterar en rätt till tillgång till en advokat, vare sig inom ramen för ett domstolsförfarande eller i ett sammanhang som inte innebär en tvist.

65 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den första grundens första del, avseende att artiklarna 7 och 47 i stadgan har åsidosatts var för sig eller båda två.

66 Eftersom det inte har konstaterats att det omtvistade förbudet utgör ett ingrepp i den rätt att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas av en advokat för att ta del av juridisk rådgivning som garanteras genom artikel 47 i stadgan, kan talan inte bifallas såvitt avser den första grundens tredje del, i den del som den avser att nämnda förbud utgör ett sådant ingrepp, som inte kan motiveras i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan.

b) Den andra delgrunden: Ett ingrepp i advokaters tystnadsplikt

67 Sökandena har med stöd av Bundesrechtsanwaltskammer och Ordre des avocats de Genève gjort gällande att de tillståndsförfaranden som föreskrivs i bestämmelserna om dispens föranleder ett ingrepp i advokaters tystnadsplikt, vilken stadfästs i artikel 7 i stadgan, artikel 8 i Europakonventionen och rättspraxis.

68 En advokat som vill ansöka om tillstånd måste nämligen till den behöriga myndigheten lämna närmare uppgifter om sin potentiella klient och om vilken typ av rådgivning som begärs. Därigenom avslöjas själva den omständigheten att advokaten konsulterats. Detta utgör ett direkt ingrepp i rätten till respekt för kommunikationen mellan en advokat och dennes klient. Sökandena har dessutom preciserat att det endast är advokater som, i egenskap av tillhandahållare av de juridiska rådgivningstjänster som det omtvistade förbudet avser, kan inge en ansökan om dispens.

69 Rådet har med stöd av Republiken Estland, kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik bestritt sökandenas argument.

70 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 7 i stadgan tillerkänns var och en rätten till respekt för sitt privatliv och familjelivet, sin bostad och sina kommunikationer. Enligt artikel 52.3 i stadgan ska tribunalen vid prövningen av denna rättighet beakta Europadomstolens tolkning av artikel 8.1 i Europakonventionen.

71 I likhet med nämnda bestämmelse i Europakonventionen garanterar artikel 7 i stadgan med nödvändighet att juridisk rådgivning omgärdas av sekretess, med avseende på såväl dess innehåll som dess existens. Följaktligen måste var och en, förutom i undantagsfall, anses ha berättigade förväntningar på att en advokat inte utan personens samtycke kommer att lämna ut information om att han eller hon har konsulterat advokaten (dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 27).

72 Varken artikel 7 i stadgan eller artikel 8 i Europakonventionen förbjuder emellertid att advokater åläggs ett visst antal skyldigheter som kan röra förhållandet till deras klienter, framför allt om det finns trovärdig bevisning för att en advokat har deltagit i ett brott eller också i syfte att bekämpa viss praxis. Sådana åtgärder måste emellertid avgränsas strikt och erbjuda tillräckliga processuella garantier mot godtycklighet (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 16 november 2021, Särgava mot Estland, CE:ECHR:2021:1116JUD000069819, § 89 och där angiven rättspraxis).

73 EU-domstolen har redan slagit fast att en rapporteringsskyldighet som innebär att en advokat är ålagd att för en utomstående förmedlare som inte är advokatens klient avslöja sin identitet, sin bedömning av rapporteringsskyldigheten i fråga och den omständigheten att advokaten har konsulterats medför ett ingrepp i den rätt till respekt för kommunikationen mellan en advokat och dennes klient som garanteras i artikel 7 i stadgan (dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkterna 29 och 30). I den del som en sådan rapporteringsskyldighet förpliktar en utomstående förmedlare att underrätta myndigheten om advokatens identitet och om att advokaten har konsulterats medför den ett ytterligare ingrepp i den rättighet som garanteras i artikel 7 i stadgan (dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 31). Av detta följer att den omständigheten att en advokat lämnar ut uppgifter om bland annat sin identitet eller om att han eller hon har konsulterats utgör ett ingrepp i den rättighet som garanteras i artikel 7 i stadgan, om utlämnandet av uppgifterna är obligatoriskt och sker utan klientens samtycke.

74 I artikel 5n.10 i förordning nr 833/2014 anges att de behöriga myndigheterna ”får” tillåta juridisk rådgivning för de begränsade ändamål som förtecknas i samma punkt ”på villkor som de finner lämpliga, efter att ha fastställt att detta är nödvändigt”.

75 I artikel 12b.2a i förordning nr 833/2014 föreskrivs vidare att de behöriga myndigheterna ”får” tillåta tillhandahållande av de tjänster som omfattas av det omtvistade förbudet, om tjänsterna är absolut nödvändiga för avinvestering från Ryssland eller avveckling av affärsverksamhet i Ryssland, förutsatt att två kumulativa villkor är uppfyllda. Dessa villkor är att tillhandahållandet av rådgivningen i fråga begränsas till endast de enheter som är resultatet av avinvesteringen och att det inte finns ”rimliga skäl att anta att tjänsterna, direkt eller indirekt, kan tillhandahållas den ryska regeringen eller en militär slutanvändare eller ha militär slutanvändning i Ryssland”.

76 Enligt bestämmelserna om dispens har de behöriga myndigheterna således möjlighet att häva det omtvistade förbudet i vissa precist angivna situationer.

77 Bestämmelserna om dispens ger de behöriga myndigheterna ett utrymme att skönsmässigt bedöma på vilket sätt en ansökan om dispens ska utformas, lämnas in och behandlas. I bestämmelserna om dispens regleras exempelvis inte identiteten hos upphovsmannen till en ansökan som lämnas in till de behöriga nationella myndigheterna. Medlemsstaterna får således fritt föreskriva att nämnda ansökan kan inges av en advokat, tredje part eller den ryska regeringen eller den berörda enhet som är etablerad i Ryssland, vilka i sistnämnda fall behåller möjligheten att erhålla bistånd, även informellt sådant, av en advokat i enlighet med artikel 5n.6 i förordning nr 833/2014.

78 I de omtvistade bestämmelserna anges varken uttryckligen eller underförstått att en advokat utan samtycke av sin klient måste delge de behöriga myndigheterna upplysningar som omfattas av den tystnadsplikt som garanteras genom artikel 7 i stadgan.

79 I bestämmelserna om dispens anges inte heller, när det gäller de upplysningar som är nödvändiga för behandlingen av ansökan om dispens, vilka uppgifter den behöriga myndigheten behöver för sin prövning. Enligt de allmänna villkoren för beviljande av dispens krävs visserligen att den behöriga myndigheten inom ramen för tillämpningen av artikel 5n.10 i förordning nr 833/2014 noggrant prövar den situation som är förhanden, eftersom denna myndighet, för att bevilja tillstånd, måste ”fastställa” att ett tillstånd är nödvändigt för något av de ändamål som anges i bestämmelserna om dispens. Detsamma gäller i fråga om artikel 12b.2a i samma förordning, eftersom det där föreskrivs att den behöriga myndigheten ska säkerställa att tillhandahållandet av tjänsterna är absolut nödvändigt för de angivna verksamheterna och uppfyller de villkor som föreskrivs för detta ändamål.

80 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 51.1 i stadgan ska medlemsstaterna respektera de rättigheter som stadfästs i stadgan när de tillämpar unionsrätten. När de fastställer på vilket sätt förfarandena för dispens ska genomföras ankommer det följaktligen på dem att, med iakttagande av villkoren i artikel 52.1 i stadgan, se till att artikel 7 i stadgan respekteras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2020, Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, punkterna 62 och 63).

81 Bestämmelserna om dispens medför följaktligen inte i sig ett ingrepp i den rättighet som garanteras i artikel 7 i stadgan.

82 Sökandena har även hävdat att artikel 5n.4 i förordning nr 883/2014, i den del som den förpliktar advokater att säga upp alla avtal som binder dem till juridiska personer, enheter och organisationer som är etablerade i Ryssland, även sådana som ingåtts före den 7 oktober 2022, medför att advokaters lojalitetsplikt, vilken skyddas genom artikel 7 i stadgan, förlorar hela sitt innehåll.

83 Eftersom sökandena inte har styrkt sina påståenden, måste det emellertid konstateras att de inte har visat på vilket sätt artikel 5n.4 i förordning nr 883/2014 skulle leda till ett ingrepp i advokaters lojalitetsplikt och i den rättighet som garanteras i artikel 7 i stadgan.

84 Den första grundens andra del kan följaktligen inte godtas.

85 Även om det antogs att bestämmelserna om dispens medför ett ingrepp i advokaters tystnadsplikt som garanteras i artikel 7 i stadgan, ska det erinras om att det enligt artikel 52.1 i stadgan under alla omständigheter är tillåtet att begränsa utövandet av de rättigheter som stadfästs i den, under förutsättning att begränsningarna i fråga är föreskrivna i lag. Begränsningarna måste även vara förenliga med det väsentliga innehållet i den grundläggande rättigheten i fråga och, med beaktande av proportionalitetsprincipen, vara nödvändiga och faktiskt svara mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 148, dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 34, och dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkterna 77 och 144).

86 Vad, för det första, gäller kravet att varje begränsning i utövandet av de grundläggande rättigheterna ska vara föreskriven i lag, ska det påpekas att detta innebär att den rättsakt som gör ingreppet i rättigheterna möjligt själv måste definiera räckvidden av begränsningen i utövandet av den aktuella rättigheten. Det kravet hindrar emellertid inte att den lagstiftning genom vilken begränsningen införs har en lydelse som är tillräckligt öppen för att möjliggöra en anpassning till olika situationer och förändrade omständigheter. Vidare kan domstolen i förekommande fall genom sin tolkning precisera den konkreta räckvidden av begränsningen med hänsyn tagen dels till unionslagstiftningens själva lydelse, dels till dess allmänna systematik och de syften som eftersträvas med den, såsom dessa har tolkats mot bakgrund av de grundläggande rättigheter som stadgan garanterar (se dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 35 och där angiven rättspraxis).

87 Genom artikel 5n.4–5n.9 i förordning nr 833/2014 (nedan kallad bestämmelserna om undantag) och bestämmelserna om dispens avgränsas räckvidden av det förbud för advokater att tillhandahålla juridiska rådgivningstjänster till den ryska regeringen och enheter etablerade i Ryssland som föreskrivs i artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014. Av punkterna 52–63 ovan framgår det att i motsats till vad Ordre des avocats de Genève har hävdat är de juridiska rådgivningstjänster som omfattas av det omtvistade förbudet uttryckligen angivna.

88 Under dessa omständigheter ska det anses att det omtvistade förbudet är föreskrivet i lag i den mening som avses i artikel 52.1 i stadgan.

89 Vad, för det andra, gäller förenligheten med det väsentliga innehållet i den rätt till respekt för kommunikationen mellan en advokat och dennes klient som garanteras i artikel 7 i stadgan, ska det påpekas att i bestämmelserna om dispens föreskrivs varken en skyldighet eller tillåtelse för en advokat att utan sin klients samtycke dela upplysningar med den behöriga myndigheten om innehållet i deras kommunikation eller det exakta innehållet i den begärda rådgivningen. Bestämmelserna om dispens behöver för övrigt åberopas endast i situationer som inte har något samband med ett rättsligt eller administrativt förfarande eller ett skiljedomsförfarande, vilket innebär att dessa bestämmelser inte på något sätt kan medföra att upplysningar lämnas ut om sådana pågående eller sannolikt förestående förfaranden.

90 Under dessa omständigheter kan det inte anses att bestämmelserna om dispens utgör ett ingrepp i det väsentliga innehållet i den rätt till respekt för kommunikationen mellan en advokat och dennes klient som stadfästs i artikel 7 i stadgan.

91 Vad, för det tredje, gäller huruvida bestämmelserna om dispens är lämpliga ska det prövas om de begränsningar av tystnadsplikten som de kan medföra motiveras av mål av allmänintresse som eftersträvas av unionen och om de faktiskt svarar mot nämnda mål av allmänintresse.

92 Prövningen av huruvida bestämmelserna om dispens är proportionerliga har ett nära samband med prövningen av huruvida själva det omtvistade förbudet är proportionerligt. Bestämmelserna om dispens avgränsar nämligen endast det omtvistade förbudet.

93 Tribunalen har slagit fast att vikten av de mål som eftersträvas med förordningarna 2022/1904, 2022/2474 och 2023/427, det vill säga att skydda Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och att främja en fredlig lösning på krisen i det landet, vilka är en del av det mer omfattande målet att upprätthålla fred och internationell säkerhet, i enlighet med målen för unionens yttre åtgärder enligt artikel 21 FEUF, är sådan att det är berättigat att negativa följder, även betydande sådana, uppstår för vissa aktörer som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna antogs (dom av den 13 september 2018, Gazprom Neft/rådet, T-735/14 och T-799/14, EU:T:2018:548, punkt 171; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juli 2022, RT France/rådet, T-125/22, EU:T:2022:483, punkt 202).

94 Av skäl 2 i beslut 2022/1909 framgår att ”[u]nionen står fast vid sitt orubbliga stöd för Ukrainas suveränitet och territoriella integritet”. I skälen 3–8 i samma beslut beskrivs allvaret i situationen i Ukraina och konstateras att ”Europeiska rådets medlemmar förklarade att de kommer att stärka unionens restriktiva åtgärder för att motverka Rysslands olagliga handlingar och ytterligare öka trycket på Ryssland att upphöra med sitt anfallskrig”. I skäl 9 i beslut 2022/1909 preciseras även att ”[m]ed tanke på situationens allvar är det lämpligt att införa ytterligare restriktiva åtgärder”, däribland det omtvistade förbudet, i enlighet med skälen 12 och 13 i samma beslut.

95 Av skäl 3 i förordning 2022/1904 framgår att antagandet av dessa nya restriktiva åtgärder utgjorde ett ”svar på Ryska federationens fortsatta aggression mot Ukraina”. I skäl 19 i samma förordning, som är en upprepning av skäl 13 i beslut 2022/1909, anges vilka typer av juridiska rådgivningstjänster som är föremål för ett förbud.

96 Rådet har hävdat att det av de relevanta skälen i beslut 2022/1909 och förordning 2022/1904 framgår att det omtvistade förbudet syftar till att ytterligare öka trycket på Ryska federationen för att den ska upphöra med sitt anfallskrig mot Ukraina. För att uppnå detta syftar det omtvistade förbudet till att göra det svårare för den ryska regeringen och enheter som är etablerade i Ryssland att anskaffa varor och tjänster eller kapital i unionen, genom att de fråntas det tekniska och juridiska bistånd som är nödvändigt för sådana transaktioner.

97 Av de ovannämnda skälen framgår att medlemmarna i Europeiska rådet och därefter rådet mot bakgrund av den förvärrade situationen i Ukraina ville öka trycket på Ryska federationen genom ytterligare restriktiva åtgärder, vilkas mål var att bidra till att sätta stopp för Ryska federationens anfallskrig mot Ukraina. Eftersom juridisk rådgivning som tillhandahålls av jurister i unionen är nödvändig för utövandet av den ekonomiska verksamhet som den ryska regeringen och enheter etablerade i Ryssland bedriver i unionen, kan ett förbud avseende dessa tjänster begränsa utövandet av sådan verksamhet. Denna begränsning kan således göra det möjligt att begränsa den ryska regimens ekonomiska och finansiella resurser och därigenom öka kostnaden för Ryska federationens åtgärder för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende.

98 Det ska betonas att det omtvistade förbudet åtföljs av bestämmelser om undantag och bestämmelser om dispens, som gör det möjligt att begränsa förbudets tillämpningsområde både materiellt och vad gäller personkretsen.

99 Inledningsvis begränsas räckvidden av det allmänna förbudet mot tillhandahållande av juridiska rådgivningstjänster genom bestämmelserna om undantag, genom att bland annat juridiska rådgivningstjänster som tillhandahålls i samband med rättsliga eller administrativa förfaranden eller skiljedomsförfaranden utesluts från förbudets materiella tillämpningsområde. Endast juridisk rådgivning i rättsvårdsärenden omfattas således av förbudet.

100 Vidare föreskrivs i artikel 5n.10 i förordning nr 833/2014 en möjlighet att häva det omtvistade förbudet för vissa juridiska rådgivningstjänster som inom de områden som förtecknas däri bland annat kan visa sig vara nödvändiga eller ändamålsenliga för unionen och är förenliga med målen för unionens yttre åtgärder, i den del som sektorer som inte omfattas av de sektorsvisa restriktiva åtgärderna anges däri.

101 Även i artikel 12b.2a i förordning nr 833/2014 föreskrivs en möjlighet att häva det omtvistade förbudet för vissa juridiska rådgivningstjänster, om de är absolut nödvändiga för avinvestering från Ryssland eller avveckling av affärsverksamhet i Ryssland och förutsatt att två villkor är uppfyllda. Det ska påpekas att även om detta undantag hade en begränsad tillämpning i tiden (ursprungligen till och med den 31 december 2023) förlängdes det till och med den 31 mars 2024 genom rådets förordning (EU) 2023/1214 av den 23 juni 2023 om ändring av förordning nr 833/2014 (EUT L 159 I, 2023, s. 1) och därefter till och med den 31 juli 2024 genom rådets förordning (EU) 2023/2878 av den 18 december 2023 om ändring av förordning nr 833/2014 (EUT L, 2023/2878).

102 Vad slutligen gäller den personkrets som omfattas av det omtvistade förbudets tillämpningsområde är även denna begränsad. Förbudet gäller nämligen endast juridiska tjänster som tillhandahålls den ryska regeringen samt juridiska personer, enheter och organ som är etablerade i Ryssland. Juridisk rådgivning som tillhandahålls bland annat fysiska personer faller således inte inom förbudets tillämpningsområde.

103 Det omtvistade förbudet svarar följaktligen på ett lämpligt och samstämmigt sätt mot målet att ytterligare öka trycket på Ryska federationen för att den ska upphöra med sitt anfallskrig mot Ukraina. Eftersom bestämmelserna om dispens tillåter att det omtvistade förbudet hävs i precist angivna situationer, eftersträvar de i sig detta mål av allmänintresse.

104 Det ska, för det fjärde, prövas om det ingrepp i den grundläggande rätten till respekt för kommunikationen mellan en advokat och dennes klient som bestämmelserna om dispens kan leda till är begränsat till vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med förordningarna 2022/1904, 2022/2474 och 2023/427.

105 Tribunalen betonar att bestämmelserna om dispens, såsom framgår av punkt 100 ovan, syftar till att häva det omtvistade förbudet av politiska, humanitära, strategiska och ekonomiska skäl, bland annat i situationer där det kan visa sig fördelaktigt för unionen. Som det framgår av punkterna 100 och 101 ovan begränsar bestämmelserna om dispens det omtvistade förbudets räckvidd och gör det således möjligt att säkerställa att det är proportionerligt. Det är riktigt att dessa bestämmelser, i den del som de mildrar det omtvistade förbudet, kan påverka uppnåendet av det övergripande legitima mål som eftersträvas med förbudet, vilket är att begränsa den ryska regimens ekonomiska och finansiella resurser för att den ska upphöra med sitt anfallskrig mot Ukraina. Det är därför som det är motiverat att de behöriga myndigheterna kan häva det omtvistade förbudet endast efter att ha fastställt att detta är nödvändigt och med förbehåll för att de villkor som anges i bestämmelserna om dispens iakttas.

106 Det kan således anses att bestämmelserna om dispens inte går utöver vad som är nödvändigt för att effektivt uppnå målen med det omtvistade förbudet samtidigt som det garanteras att förbudet är proportionerligt.

107 Den första grundens tredje del, avseende att det omtvistade förbudet utgör ett ingrepp i artikel 7 i stadgan, kan således inte godtas. Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser någon del av den första grunden.

2. Den andra grunden: Ett ingrepp i advokaters oberoende, åsidosättande av rättsstatens värden och åsidosättande av proportionalitetsprincipen

108 Den andra grunden består av två delar.

a) Den första delgrunden: Ett ingrepp i advokaters oberoende och åsidosättande av rättsstatens värden

109 Den andra grundens första del består av två anmärkningar. Genom dessa båda anmärkningar vill sökandena att tribunalen mot bakgrund av artikel 2 FEU ska pröva huruvida det omtvistade förbudet är rättsenligt.

110 Rådet har med stöd av Republiken Estland, kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik gjort gällande att sökandenas argument som grundar sig på unionens värden, vilka stadfästs i artikel 2 FEU, inte kan tas upp till prövning, eftersom de inte är tillräckligt styrkta.

111 Tribunalen prövar följaktligen rådets invändning om rättegångshinder först. Därefter prövas anmärkningen avseende ett ingrepp i advokaters oberoende och slutligen bedöms anmärkningen avseende åsidosättande av rättsstatens värden.

1) Invändningen om rättegångshinder enligt artikel 76 i rättegångsreglerna

112 Enligt artikel 76 d i tribunalens rättegångsregler ska ansökan bland annat innehålla en kortfattad framställning av de grunder som åberopas. Enligt fast rättspraxis ska denna framställning dessutom vara så klar och precis att svaranden kan förbereda sitt försvar och att tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att behöva begära andra upplysningar. I syfte att garantera rättssäkerheten och en god rättskipning krävs det, för att en talan ska kunna tas upp till sakprövning, att de väsentliga, faktiska och rättsliga, omständigheter som talan grundas på, åtminstone kort men på ett konsekvent och begripligt sätt, framgår av innehållet i själva ansökan. Av fast rättspraxis framgår också att talan inte kan prövas på en grund som inte är tillräckligt klart formulerad i ansökan genom vilken talan väckts. Liknande krav ställs när en anmärkning anförs till stöd för en grund (se dom av den 12 februari 2020, Kampete/rådet, T-164/18, ej publicerad, EU:T:2020:54.112 och där angiven rättspraxis).

113 I förevarande fall har sökandena, med hänvisning till praxis från Europadomstolen och EU-domstolen, hävdat att det är nödvändigt att upprätthålla advokaters grundläggande uppgift, det vill säga att försvara enskilda, för att inom unionen främja de grundläggande värden som anges i artikel 2 FEU, såsom demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna, och för att säkerställa de grundläggande rättigheter som stadfästs i artiklarna 7 och 47 i stadgan.

114 Ingreppet i advokaters oberoende följer särskilt av att det omtvistade förbudet genom bestämmelserna om dispens begränsar möjligheten för advokater att ta emot och därefter utföra sina uppdrag. Genom det omtvistade förbudet undergrävs advokaters grundläggande uppgift och följaktligen de grundläggande värden som anges i artikel 2 FEU.

115 Sökandena har hävdat att det omtvistade förbudet kan strida mot de grundläggande värden som anges i artikel 2 FEU, eftersom förbudet i princip begränsar advokaters tillhandahållande av juridiska rådgivningstjänster.

116 Av detta följer att sökandena i sin ansökan, om än kortfattat, konsekvent och begripligt har redogjort för de faktiska och rättsliga omständigheter som de grundar sig på.

117 Den invändning om rättegångshinder som har framställts med hänvisning till artikel 76 d i rättegångsreglerna ska följaktligen ogillas.

2) Den första anmärkningen: Ett ingrepp i advokaters oberoende

118 Sökandena har med stöd av Bundesrechtsanwaltskammer och Ordre des avocats de Genève gjort gällande att skyldigheten att ansöka om tillstånd för att kunna tillhandahålla juridiska rådgivningstjänster utgör ett ingrepp i advokaters oberoende. Advokaters oberoende är nödvändigt för att säkerställa iakttagandet av unionens värden, vilka stadfästs i artikel 2 FEU, såsom demokrati, rättsstaten och mänskliga rättigheter. Advokaters oberoende är således nödvändigt för att säkerställa iakttagandet av rättsstatsprincipen.

119 De omtvistade bestämmelserna utgör ett ingrepp i advokaters oberoende gentemot såväl de offentliga myndigheterna som klienterna och hindrar dem från att fullgöra sin lojalitetsplikt gentemot klienterna. De undantag som föreskrivs i nämnda bestämmelser är begränsade och täcker endast en del av de juridiska rådgivningstjänsterna. Sökandena har erinrat om att den uppförandekod för europeiska advokater som har utarbetats av Rådet för advokatsamfunden i Europeiska unionen (CCBE) utgör hinder för att tredje part, särskilt en offentlig myndighet, påverkar den process genom vilken en advokat tar emot och genomför uppdrag.

120 Sökandena har även betonat att det ankommer på myndigheterna att inte vidta åtgärder som äventyrar advokaters oberoende. Att de nationella och europeiska myndigheterna begränsar inom vilka områden advokater får verka och vilka personer de får ge råd utgör ett ingrepp inte endast i advokaters frihet att tillhandahålla vissa tjänster, utan även i deras oberoende.

121 Ordre des avocats de Genève har tillagt att advokaters oberoende gentemot offentliga myndigheter, tredje part och klienter skyddas genom artikel 47 i stadgan och artikel 2 FEU. Det omtvistade förbudet utgör ett omotiverat ingrepp i detta oberoende, trots att advokater fritt måste kunna välja om de vill ta på sig ett ärende, så att inte enskildas förmåga att göra gällande sina rättigheter begränsas.

122 Rådet har med stöd av Republiken Estland, kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik bestritt att det föreligger ett ingrepp i advokaters oberoende.

123 Tribunalen erinrar om att det av artikel 2 FEU följer att unionen ska bygga på värden – däribland rättsstaten – som ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av bland annat rättvisa (dom av den 20 april 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punkt 62). Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt

rättsmedel inför en domstol, eftersom en effektiv domstolsprövning i syfte att säkerställa iakttagandet av unionsrätten i sig är en grundförutsättning för en rättsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

124 Av EU-domstolens praxis framgår att advokaten är en medarbetare i rättvisans tjänst som helt oberoende biträder klienten i enlighet med dennes behov. Domstolen har nämligen erkänt att advokatens uppgift är att i rättvisans tjänst helt oberoende och i sakens övergripande intresse biträda klienten i enlighet med dennes behov (dom av den 18 maj 1982, AM & S Europe/kommissionen, 155/79, EU:C:1982:157, punkt 24). Domstolen har även betonat att advokatens grundläggande uppgift innebär dels ett krav, vars betydelse erkänns i samtliga medlemsstater, på att varje rättssubjekt ska ha möjlighet att fritt vända sig till sin advokat, vars själva yrke till sin natur omfattar uppgiften att på ett oberoende sätt ge juridisk rådgivning till alla som har behov av sådan rådgivning, dels advokatens lojalitet gentemot sin klient (dom av den 8 december 2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, punkt 28).

125 Domstolen har dessutom konstaterat att advokaters oberoende är särskilt viktigt för att skydda klientens rätt till ett effektivt rättsmedel, eftersom en förutsättning för att en talan som väckts av en enskild ska kunna tas upp till prövning är att sökanden är företrädd av en oberoende tredje part. Syftet med att en enskild ska företrädas av en advokat i enlighet med artikel 19 i stadgan för Europeiska unionens domstol är framför allt att säkerställa skyddet och försvaret av klientens intressen med iakttagande av lag och yrkesetiska regler. Begreppet oberoende definieras inte bara negativt, det vill säga genom avsaknaden av ett anställningsförhållande, utan även positivt, det vill säga genom en hänvisning till yrkesregler. Vad gäller det sistnämnda ska skyldigheten att vara oberoende förstås så, att den inte omfattar samtliga band som en advokat kan ha med klienten, utan sådana band som uppenbart påverkar advokatens förmåga att utföra sitt uppdrag som försvarare för att tillvarata klientens intressen på bästa sätt, med iakttagande av lag och yrkesetiska regler (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 mars 2022, PJ och PC/EUIPO, C-529/18 P och C-531/18 P, EU:C:2022:218, punkterna 65, 66 och 69 och där angiven rättspraxis). Den enskildes rätt att erhålla juridisk rådgivning som en advokat ger helt oberoende är således en del av rätten till ett effektivt rättsmedel.

126 Det ska slutligen påpekas att domstolen, i det mål som avgjordes genom domen av den 19 februari 2002, Wouters m.fl. (C-309/99, EU:C:2002:98), i syfte att avgränsa vad som avses med advokaters oberoende, efter att ha konstaterat att det inte finns några unionsbestämmelser om advokaters oberoende, hänvisade till den tillämpliga nationella rättsliga ramen, det vill säga Samenwerkingsverordening 1993 (1993 års bestämmelser om samarbete), som hade antagits av Nederlandse Orde van Advocaten (det nederländska advokatsamfundet) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 februari 2002, Wouters m.fl., C-309/99, EU:C:2002:98, punkterna 99–102).

127 Av ovanstående överväganden följer att domstolen, trots att det inte finns någon bestämmelse i primärrätten i vilken advokaters oberoende stadfästs och definieras, har erkänt betydelsen av ett sådant oberoende för att garantera den enskildes rätt till ett effektivt rättsmedel i sammanhang som har samband med ett domstolsförfarande.

128 Av reglerna om god advokatsed för europeiska advokater, som sökandena har hänvisat till, enligt vilka advokaters oberoende ”är nödvändigt såväl i otvistiga ärenden som i domstolsprocessen”, framgår att oberoendet även kan utsträckas till juridisk rådgivningsverksamhet som inte har något samband med ett domstolsförfarande.

129 Reglerna om god advokatsed för europeiska advokater utgör emellertid inte unionsrättsliga bestämmelser och kan inte utgöra en rättslig grund för erkännandet av advokaters oberoende på unionsnivå. Nämnda regler påverkar inte den omständigheten att varje medlemsstat fritt kan reglera utövandet av advokatyrket på sitt territorium. De bestämmelser som tillämpas på detta yrke kan därför variera kraftigt medlemsstaterna emellan (dom av den 19 februari 2002, Wouters m.fl., C-309/99, EU:C:2002:98, punkt 99). Sökandena har inte heller redogjort för hur begreppet advokaters oberoende uppfattas i Belgien. Av reglerna om god advokatsed för europeiska advokater följer i varje fall att det oberoende som förespråkas i dem syftar till att säkerställa att advokaten ger sin klient råd utan att ställa sig in, utan något som helst personligt intresse och utan yttre påtryckningar. Dessa regler avser således det sätt på vilket en advokat ska utöva sin rådgivande verksamhet. Reglerna om god advokatsed för europeiska advokater motiverar följaktligen inte att advokaters oberoende, vilket av domstolen har erkänts som nödvändigt för att skydda rätten till ett effektivt rättsmedel, skulle kunna garantera advokater fullständig frihet i valet av sina uppdrag inom alla områden av juridisk rådgivning.

130 I förevarande fall följer det av bedömningen av den första grundens första del att det omtvistade förbudet inte är tillämpligt på juridiska rådgivningstjänster som tillhandahålls av en advokat och har ett samband med ett domstolsförfarande och att detta förbud således inte utgör ett ingrepp i rätten till ett effektivt rättsmedel som garanteras genom artikel 47 i stadgan.

131 Det har således inte styrkts att det omtvistade förbudet kan leda till ett ingrepp i advokaters oberoende, såsom detta oberoende har erkänts i domstolens praxis i syfte att skydda rätten till ett effektivt rättsmedel.

132 Även om det antogs att advokaters oberoende, precis som det skydd av tystnadsplikten som följer av artikel 7 i stadgan, även ska erkännas i sammanhang som inte avser en tvist, och ett ingrepp i detta oberoende skulle konstateras, ska det erinras om att advokaters oberoende inte innebär att advokatyrket inte kan omfattas av begränsningar. Detta oberoende kan nämligen bli föremål för inskränkningar rättfärdigade av mål av allmänintresse som unionen eftersträvar. Sådana inskränkningar är emellertid endast tillåtna om inskränkningarna, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte utgör ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar kärnan i advokaters oberoende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 148).

133 Som det framgår av punkterna 94–103 ovan eftersträvar det omtvistade förbudet, såsom det avgränsats av bland annat bestämmelserna om dispens, mål av allmänintresse.

134 Tribunalen påpekar vidare att även om bestämmelserna om dispens ger de behöriga myndigheterna möjlighet att häva det omtvistade förbudet med avseende på vissa juridiska rådgivningstjänster, ger nämnda bestämmelser inte de behöriga myndigheterna möjlighet att påverka själva innehållet i den rådgivning som en advokat i förekommande fall kan tillhandahålla den ryska regeringen eller en berörd enhet som är etablerad i Ryssland. Detsamma gäller själva det omtvistade förbudet. I det fall att advokaten åtnjuter befrielse, eller till och med undantag, kan advokaten fritt utöva sin verksamhet för rådgivning till sin klient. Det omtvistade förbudet och särskilt bestämmelserna om dispens utgör således inte ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar själva kärnan i advokaters oberoende.

135 Även om det antogs att ett ingrepp i advokaters oberoende föreligger, skulle detta ingrepp således vara motiverat och proportionerligt.

136 Den första anmärkningen i den andra grundens första del kan följaktligen inte godtas.

3) Den andra anmärkningen: Åsidosättande av rättsstatens värden

137 Sökandena har med stöd av Bundesrechtsanwaltskammer och Ordre des avocats de Genève gjort gällande att det för att främja de grundläggande värden som stadfästs i artikel 2 FEU är nödvändigt att upprätthålla advokaternas uppgift i samhället. Genom det omtvistade förbudet åsidosätts rättsstatsprincipen, vilken omfattar flera principer, inbegripet principerna om rättssäkerhet, tillgång till domstol och rättvisa samt iakttagande av de mänskliga rättigheterna. Tillgång till juridisk rådgivning som ges av en advokat, även i rättsvårdsärenden, gör det möjligt att säkerställa att rättsstatsprincipen iakttas, såsom det har bekräftats i ett stort antal handlingar av politisk och rättslig natur. Detta åsidosättande av rättsstatsprincipen är uppenbart oproportionerligt och det är inte möjligt att tolka det omtvistade förbudet i överensstämmelse med överordnade bestämmelser.

138 Rådet har med stöd av Republiken Estland, kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik bestritt sökandenas ståndpunkt. Rådet anser särskilt att de uppgifter som sökandena har lagt till i repliken inte endast utgör ett förtydligande och således inte kan tas upp till prövning enligt artikel 84 i rättegångsreglerna.

139 Tribunalen prövar i tur och ordning rådets invändning om rättegångshinder samt huruvida det finns fog för den andra anmärkningen i den andra grundens första del.

i) Invändningen om rättegångshinder enligt artikel 84 i rättegångsreglerna

140 Enligt artikel 84.1 i rättegångsreglerna får nya grunder inte åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under rättegången.

141 I förevarande fall hävdade sökandena redan i ansökningsskedet att den bedömning av en persons rättsliga situation som möjliggörs genom tillhandahållandet av juridisk rådgivning är en grundläggande verksamhet i en rättsstat. Denna rådgivning av en advokat garanteras genom artiklarna 7 och 47 i stadgan och utgör även ett av medlemsstaternas gemensamma värden.

142 I repliken påpekade sökandena vidare att begreppet rättsstat bland annat omfattar principerna om rättssäkerhet, tillgång till domstol och rättvisa, såsom rådet självt hade betonat i sitt svaromål. I linje med ansökan erinrade de även om att de mänskliga rättigheterna stadfästs i artikel 2 FEU.

143 Sökandena betonade vidare att tillgången till juridisk rådgivning av en advokat, vilken begränsas genom det omtvistade förbudet, är nödvändig för att säkerställa att var och en av ovannämnda rättigheter och principer iakttas. Tillgång till juridisk rådgivning av en advokat krävs följaktligen för att säkerställa iakttagandet av rättsstatsprincipen.

144 Tribunalen konstaterar att de argument som sökandena anförde i repliken utgör ett förtydligande av grunderna och anmärkningarna i ansökan och således kan tas upp till prövning.

145 Invändningen om rättegångshinder ska således ogillas.

ii) Åsidosättande av rättsstatens värden

146 Tribunalen erinrar om att principen att unionen bland annat grundar sig på rättsstatens värde följer av såväl artikel 2 FEU, som återfinns i de gemensamma bestämmelserna i EU-fördraget, som artikel 21 FEU om unionens yttre åtgärder, vartill artikel 23 FEU om den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) hänvisar (dom av den 22 juni 2021, Venezuela/rådet (Berört tredjeland), C-872/19 P, EU:C:2021:507, punkt 49).

147 Såsom det erinras om i punkterna 40 och 41 ovan är den grundläggande rätten till ett effektivt rättsmedel och en rättvis rättegång, vilken stadfästs i artikel 47 i stadgan, av vital betydelse för att garantera rättsstatsprincipen, som kräver att alla fysiska eller juridiska personer i unionen ska ha fri tillgång till unionsrätten och att enskilda på ett otvetydigt sätt ska kunna få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter.

148 Tribunalen har för övrigt preciserat att det existerar en icke uttömmande förteckning över de principer och normer som kan omfattas av begreppet rättsstat. Till dessa hör bland annat legalitetsprincipen och rättssäkerhetsprincipen, rätten till effektiv rättslig prövning, inbegripet respekt för grundläggande rättigheter, samt likhet inför lagen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Klyuyev/rådet, T-340/14, EU:T:2016:496, punkt 88).

149 Tribunalen påpekar inledningsvis att sökandena genom sina argument inte har gjort gällande ett åsidosättande av rättsstatsprincipen som sådan, utan av de värden som denna princip utgörs av och som finner sitt rättsliga uttryck i de unionsrättsliga principerna.

150 Genom sitt första argument har sökandena hävdat att rättssäkerhetsprincipen garanterar möjligheten för enskilda att fritt kunna få tillgång till juridisk rådgivning av en advokat i såväl tvisteärenden som rättsvårdsärenden.

151 Denna grundläggande princip i unionsrätten kräver bland annat att bestämmelser ska vara klara och precisa, så att enskilda på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 161).

152 Rättssäkerhetsprincipen avser således de egenskaper som rättsregler ska ha. Som rådet har angett garanterar denna princip däremot inte möjligheten för advokater eller andra yrkesutövare på det rättsliga området att ge råd om på vilket sätt dessa regler ska tolkas.

153 Sökandenas första argument kan således inte godtas.

154 Genom sitt andra argument har sökandena hävdat att möjligheten för enskilda att fritt få tillgång till juridisk rådgivning av en advokat i tvisteärenden såväl som rättsvårdsärenden gör det möjligt att säkerställa tillgången till domstolsprövning.

155 Som rådet har påpekat garanteras tillgången till domstolsprövning i artikel 47 i stadgan. Som det framgår av svaret på den första grundens första del erkänns rätten till tillgång till en advokat endast om det finns ett samband med ett domstolsförfarande, i syfte att upprätthålla de garantier som följer av artikel 47 i stadgan. Enligt den tolkning som det erinras om i punkterna 51 och 60–63 ovan är det omtvistade förbudet emellertid inte tillämpligt på juridiska rådgivningstjänster som har ett sådant samband.

156 Som det angavs som svar på den första grunden stadfästs dessutom inte i någon bestämmelse i unionsrätten, inbegripet artikel 2 FEU, en grundläggande rätt att konsultera advokat i icke tvistiga ärenden.

157 Sökandenas andra argument kan följaktligen inte godtas.

158 Genom sitt tredje argument har sökandena hävdat att möjligheten för enskilda att fritt få tillgång till juridisk rådgivning av en advokat i tvisteärenden såväl som rättsvårdsärenden i ett samhälle säkerställer iakttagandet av de mänskliga rättigheterna, bland annat den grundläggande rätten till respekt för privatlivet, vilken stadfästs i artikel 7 i stadgan.

159 Det måste konstateras att sökandena, förutom rätten till respekt för kommunikationen mellan en advokat och dennes klient, som stadfästs i artikel 7 i stadgan, inte har angett några andra rättigheter som kan påverkas av det omtvistade förbudet och av bestämmelserna om dispens. Som det preciserades inom ramen för bedömningen av den första grundens andra del utgör detta förbud, inbegripet bestämmelserna om dispens, emellertid inte ett ingrepp i den grundläggande rätt som garanteras i artikel 7 i stadgan.

160 Sökandenas tredje argument är följaktligen ogrundat.

161 Genom sitt fjärde argument har sökandena hävdat att tillhandahållandet av juridiska rådgivningstjänster i rättsvårdsärenden utgör en del av en advokats grundläggande verksamhet och skyddas av rättsstatens värden.

162 Som det framgår av punkterna 52–63 ovan är det emellertid inte möjligt att av Europadomstolens eller EU-domstolens praxis dra slutsatsen att artiklarna 7 och 47 i stadgan var för sig eller tillsammans ger en rätt till rådgivning av en advokat i rättsvårdsärenden. Rätten att erhålla råd av en advokat, vilken garanteras i artikel 47 i stadgan, är tillämplig endast på villkor att det finns ett samband med ett domstolsförfarande.

163 Tillhandahållande av juridiska rådgivningstjänster av en advokat i icke tvistiga ärenden garanteras dessutom inte i artikel 2 FEU och inte heller mer allmänt i unionsrätten.

164 Sökandenas fjärde argument är således ogrundat.

165 Genom sitt femte argument har sökandena gjort gällande att det omtvistade förbudet inte kan tolkas så, att det är förenligt med rättsstatsprincipen. Det rör sig nämligen om ett totalförbud mot att tillhandahålla juridiska rådgivningstjänster, vilket är oförenligt med principerna om rättssäkerhet, tillgång till domstol och rättvisa samt iakttagande av de mänskliga rättigheterna.

166 Som rådet har hävdat har det omtvistade förbudet emellertid ett begränsat tillämpningsområde. Förbudet avgränsas genom bestämmelserna om undantag och bestämmelserna om dispens. Med beaktande av dessa bestämmelser konstaterade tribunalen, som svar på den första grunden, att det omtvistade förbudet inte medför ett ingrepp i de rättigheter som garanteras genom artiklarna 7 och 47 i stadgan och att om så skulle vara fallet när det gäller artikel 7 i stadgan medför det inte ett åsidosättande av artikel 52.1 i stadgan. Av samma skäl utgör det omtvistade förbudet inte heller ett åsidosättande av principerna om tillgång till domstol och rättvisa samt iakttagande av de mänskliga rättigheterna, vilka sökandena har åberopat. Det ska erinras om att argumentet avseende åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen dessutom saknar verkan inom ramen för denna grund.

167 Sökandenas femte argument kan följaktligen inte godtas.

168 Genom sitt sjätte och sista argument har sökandena hävdat att det åsidosättande av rättsstatens värden som de gjort gällande utgör en uppenbart olämplig åtgärd för att uppnå de mål som angetts av rådet.

169 Av det ovan anförda följer emellertid att det inte har konstaterats att rättsstatens värden har åsidosatts.

170 Sökandenas sjätte argument kan således inte godtas.

171 Av det ovan anförda följer att den andra anmärkningen i den andra grundens första del inte kan godtas.

b) Den andra delgrunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

172 Sökandena har med stöd av Bundesrechtsanwaltskammer och Ordre des avocats de Genève i andra hand gjort gällande att förordningarna 2022/1904, 2022/2474 och 2023/427 utgör ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, som är en allmän unionsrättslig princip som stadfästs i artikel 5 FEU. Införandet av ett allmänt system för förbud mot tillhandahållande av juridiska rådgivningstjänster är nämligen inte ägnat att uppnå de legitima mål som eftersträvas och går utöver vad som är absolut nödvändigt för att uppnå dessa mål.

173 Rådet har med stöd av Republiken Estland, kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik bestritt sökandenas argument.

174 Tribunalen erinrar om att proportionalitetsprincipen ingår bland de allmänna unionsrättsliga principerna och kräver att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse är ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas med den berörda lagstiftningen uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 13 mars 2012, Melli Bank/rådet, C-380/09 P, EU:C:2012:137, punkt 52).

175 Det ska även, vad gäller domstolskontrollen av att proportionalitetsprincipen har iakttagits, erinras om att ska unionslagstiftaren ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på områden där unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social karaktär och måste göra komplexa bedömningar. En åtgärd på detta område kan endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 146, och dom av den 15 februari 2023, Belaeronavigatsia/rådet, T-536/21, EU:T:2023:66, punkt 68).

176 Såsom det har angetts i punkterna 93–103 ovan svarar det omtvistade förbudet på ett lämpligt och samstämmigt sätt mot målet att ytterligare öka trycket på Ryska federationen för att den ska upphöra med sitt anfallskrig mot Ukraina och kan under inga omständigheter anses vara uppenbart olämpligt i förhållande till nämnda mål. Det ska därför, enbart av detta skäl, konstateras att det omtvistade förbudet inte utgör ett åsidosättande av artikel 5 FEU.

177 Även om det antogs att sökandena genom den andra grundens andra del har gjort gällande ett oproportionerligt ingrepp i advokatens grundläggande uppgift att säkerställa iakttagandet och upprätthållandet av rättsstatsprincipen, så ska det dessutom påpekas att denna uppgift i varje fall inte är undantagen från begränsningar och kan vara föremål för inskränkningar som motiveras av

mål av allmänintresse som erkänns av unionen, förutsatt att dessa inskränkningar, mot bakgrund av det eftersträvade målet, inte utgör ett oproportionerligt och icke godtagbart ingrepp som påverkar själva kärnan i den uppgift som advokater anförtrotts i en rättsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punkt 148).

178 Eftersom sökandena inte har visat att det föreligger vare sig ett ingrepp i advokaters oberoende, såsom det erkänts i samband med rätten till ett effektivt rättsmedel, eller ett åsidosättande av rättsstatens värden, har det inte heller styrkts att det omtvistade förbudet utgör ett ingrepp som påverkar själva kärnan i den uppgift som advokater fullgör i en rättsstat.

179 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den andra grundens andra del.

3. Den tredje grunden: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen

180 Sökandena har med stöd av Bundesrechtsanwaltskammer och Ordre des avocats de Genève gjort gällande att bestämmelserna om införande av det omtvistade förbudet utgör ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen. Bestämmelserna är varken klara eller precisa och tillämpningen av dem är inte förutsebar.

181 De anser, för det första, att det inte är möjligt att av skäl 19 i förordning 2022/1904, jämfört med bestämmelserna i artikel 5n.5 och 5n.6 i förordning nr 833/2014, i dess ändrade lydelse, förstå vilka tjänster som inte omfattas av det omtvistade förbudet.

182 För det andra är undantaget som är kopplat till en förenlighet med målen i förordningarna 2022/2474 och 2023/427 och förordning nr 269/2014, vilket föreskrivs i artikel 5n.6 i förordning nr 833/2014, inte tillräckligt avgränsat, eftersom det i dessa förordningar inte anges vilka deras mål är.

183 För det tredje är det omöjligt att förstå vad som menas med begreppet ”helt eller gemensamt kontrolleras” av en juridisk person, en enhet eller ett organ som har inrättats eller bildats i enlighet med lagstiftningen i en medlemsstat, i ett land som är medlem i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, Schweiz eller ett partnerland, vilket används i artikel 5n.7 i förordning nr 833/2014.

184 För det fjärde är det inte möjligt att av det omtvistade förbudets lydelse förstå om vissa verksamheter är förbjudna eller inte, exempelvis tjänster i form av rättsligt företrädande inom ramen för administrativa förfaranden, tjänster i samband med avinvestering eller avveckling av affärsverksamhet i Ryssland, utarbetande av en handling om aktieöverföring i samband med att en enhet i unionen förvärvar sina egna aktier från ryska aktieinnehavare, uppföljning av en konsultation på basen av ett avtal som ingicks före den 7 oktober 2022 eller att tala på en konferens om juridiska frågor eller också att anordna en sådan konferens när deltagarna är anställda av en enhet som är etablerad i Ryssland.

185 Sökandena har tillagt att rådet har vidtagit justeringar och preciseringar av tillämpningsområdet för bestämmelserna om införande av det omtvistade förbudet, vilka dock inte har åtgärdat åsidosättandet av rättssäkerhetsprincipen. Det rör sig om preciseringar som gjorts efter det att det omtvistade förbudet antogs och som till största delen inte har offentliggjorts. Begreppet ”juridiska rådgivningstjänster i rättsvårdsärenden”, vilka är förbjudna, har fortfarande inte avgränsats tydligt.

186 Rådet har med stöd av Republiken Estland, kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik bestritt sökandenas argument.

187 Tribunalen erinrar om att rättssäkerhetsprincipen, som är en av de allmänna unionsrättsliga principerna, enligt fast rättspraxis kräver bland annat att rättsregler ska vara klara och precisa och ha förutsebara rättsverkningar, i synnerhet om regleringen kan få negativa konsekvenser för enskilda och företag. En sanktionsåtgärd, även om den inte är av straffrättslig art, får endast vidtas om den vilar på en klar och entydig rättslig grund. Rättssäkerhetsprincipen innebär bland annat att alla unionsbestämmelser, i synnerhet de som föreskriver eller gör det möjligt att föreskriva sanktionsåtgärder, ska vara klara och precisa, så att enskilda på ett otvetydigt sätt kan få kännedom om sina rättigheter och skyldigheter och vidta åtgärder i enlighet därmed (se dom av den 16 juli 2014, National Iranian Oil Company/rådet, T-578/12, ej publicerad, EU:T:2014:678, punkt 112 och där angiven rättspraxis).

188 Av rättspraxis framgår även att den omständigheten att en bestämmelse innehåller vaga begrepp inte alltid innebär att den strider mot artikel 7 i Europakonventionen och att det faktum att en lag lämnar utrymme för skönsmässig bedömning inte i sig är oförenligt med kravet på förutsebarhet, förutsatt att bedömningsutrymmets räckvidd och det sätt på vilket det får utövas anges tillräckligt klart, med beaktande av det legitima mål som eftersträvas, så att den enskilde ges ett tillräckligt skydd mot godtyckliga ingripanden. I sådana fall tas i rättspraxis inte bara hänsyn till själva lydelsen av lagen, utan även till om de använda oklara begreppen har preciserats i fast och publicerad rättspraxis (se dom av den 4 september 2015, NIOC m.fl./rådet, T-577/12, ej publicerad, EU:T:2015:596, punkt 135 och där angiven rättspraxis).

189 Det krav på förutsebarhet som åtföljer principen inget straff utan lag – enligt vilken brotten och de påföljder som de leder till tydligt ska anges i lag – utgör dessutom inte hinder för att det i en lag föreskrivs ett utrymme för skönsmässig bedömning vars räckvidd och det sätt på vilket det får utövas anges tillräckligt klart. Dessa principer i rättspraxis är även tillämpliga när det gäller restriktiva åtgärder som, även om de i princip inte syftar till att fastställa påföljder för brott, utan utgör förebyggande åtgärder, allvarligt påverkar de berörda personernas rättigheter och friheter (se dom av den 4 september 2015, NIOC m.fl./rådet, T-577/12, ej publicerad, EU:T:2015:596, punkt 136 och där angiven rättspraxis).

190 Det är mot bakgrund av dessa principer som sökandenas argument ska prövas.

191 Genom sitt första argument har sökandena hävdat att det utifrån lydelsen av skäl 19 i förordning 2022/1904 och bestämmelserna om det omtvistade förbudet inte är möjligt att identifiera vilka juridiska rådgivningstjänster som är förbjudna.

192 Tribunalen konstaterar att även om det i skäl 19 förordning 2022/1904 endast anges vilka breda kategorier av juridiska rådgivningstjänster som omfattas av det omtvistade förbudet och vilka som inte omfattas, avgränsas det omtvistade förbudet närmare i artikel 5n.5 och 5n.6 i förordning nr 833/2014.

193 Även om det antogs att advokater skulle kunna tolka de ifrågavarande bestämmelserna strikt och därför skulle avstå från att tillhandahålla juridisk rådgivning som är nödvändig för att förhindra, förutse eller till och med förbereda ett rättsligt eller administrativt förfarande, räcker det att erinra om att som det angavs som svar på den första grunden kan sökandena utifrån lydelsen av

artikel 5n i förordning nr 833/2014, bland annat punkterna 5 och 6 däri, utröna vilka juridiska rådgivningstjänster som inte omfattas av det omtvistade förbudet respektive vilka som omfattas av det.

194 Sökandenas första argument kan följaktligen inte godtas.

195 Genom sitt andra argument har sökandena hävdat att kravet på förenlighet med de mål som eftersträvas genom förordning nr 833/2014 och förordning nr 269/2014, vilket föreskrivs i artikel 5n.6 i förordning nr 833/2014, är oklart.

196 I skäl 2 i förordning nr 833/2014 anges att antagandet av restriktiva åtgärder ska göra det möjligt att ”öka kostnaderna för Rysslands agerande för att undergräva Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende och i syfte att främja en fredlig lösning på krisen”.

197 I skäl 3 i förordning nr 269/2014 preciseras vidare att ”lösningen på krisen måste sökas genom förhandlingar mellan regeringarna i Ukraina och Ryska federationen … och att unionen, om inga resultat uppnås inom en begränsad tidsram, kommer att besluta om ytterligare åtgärder, såsom reseförbud och frysning av tillgångar, och inställande av toppmötet mellan EU och Ryssland”. I skäl 6 erinras om att nämnda förordning ”står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i [stadgan], i synnerhet rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol samt rätten till skydd av personuppgifter”.

198 Kravet på förenlighet med de mål som eftersträvas genom förordningarna nr 833/2014 och nr 269/2014, vilket föreskrivs i artikel 5n.6 i förordning nr 833/2014, syftar således till att, med iakttagande av de principer som garanteras genom stadgan, säkerställa att det undantag som föreskrivs i denna bestämmelse inte äventyrar målet att utöva ett tryck på Ryska federationen för att den ska upphöra med sitt anfallskrig mot Ukraina. Som rådet har betonat syftar detta krav till att förhindra missbruk av det undantag som anges i artikel 5n.6 och är således tillräckligt uttryckligt.

199 Sökandenas andra argument kan följaktligen inte godtas.

200 Genom sitt tredje argument har sökandena hävdat att eftersom det i förordning nr 833/2014 inte definieras vad som avses med begreppet ”kontrolleras” i artikel 5n.7, vilket ingår i begreppen ”helt kontrolleras” och ”gemensamt kontrolleras”, är det omöjligt att förstå vad som menas med detta begrepp.

201 Som rådet har betonat har EU-domstolen när det gäller restriktiva åtgärder emellertid slagit fast att ”ett bolag kunde kvalificeras som ett ’bolag som ägs eller kontrolleras av en annan enhet’, eftersom nämnda enhet befinner sig i en situation där den kan påverka de val som det berörda bolaget gör, även om det inte finns något rättsligt band i form av äganderätt eller andel i kapitalet mellan dessa båda ekonomiska enheter” (dom av den 10 september 2019, HTTS/rådet, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkt 75).

202 Sökandenas tredje argument kan följaktligen inte godtas.

203 Genom sitt fjärde argument har sökandena gjort gällande att det föreligger flera oklarheter vad gäller förbudets räckvidd.

204 Ingen av de oklarheter som har gjorts gällande kan emellertid medföra ett åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.

205 Tribunalen konstaterar inledningsvis att det, som det framgår av punkt 61 ovan, enligt lydelsen av artikel 5n.5 i förordning nr 833/2014 är tillåtet att tillhandahålla juridiska rådgivningstjänster inom ramen för administrativa förfaranden.

206 Vad vidare gäller avinvestering eller avveckling av affärsverksamhet i Ryssland framgår det av artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014 att tillhandahållande av juridisk rådgivning avseende sådana transaktioner är förbjudet om det riktas till den ryska regeringen och enheter som är etablerade i Ryssland. Ett sådant förbud kan endast hävas enligt de villkor som föreskrivs dels i artikel 5n.7 i förordning nr 833/2014, dels i artikel 12b.2a i samma förordning.

207 Enligt artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014 är det förbjudet att tillhandahålla juridisk rådgivning rörande en handling om aktieöverföring i samband med att en enhet i unionen förvärvar sina egna aktier från ryska aktieinnehavare, i den mån som rådgivningen direkt eller indirekt riktas till den ryska regeringen eller enheter som är etablerade i Ryssland. Härvid gör det ingen skillnad huruvida den transaktion som genomförs med hjälp av nämnda juridiska rådgivning *in fine* indirekt kan gynna den ryska regeringen eller enheter som är etablerade i Ryssland.

208 Enligt artikel 2 förordning 2022/1904 trädde det omtvistade förbudet i kraft den 7 oktober 2022. Av detta följer att det i princip är förbjudet för advokater att tillhandahåll juridisk rådgivning till den ryska regeringen eller enheter som är etablerade i Ryssland inom ramen för uppföljning av en konsultation på grundval av ett åtagandebrev eller ett avtal som ingicks före den 7 oktober 2022. Detta förbud kan endast hävas enligt de villkor som föreskrivs i artikel 5n.4 i förordning nr 833/2014, det vill säga för juridisk rådgivning som är nödvändig för att senast det datum som anges i den bestämmelsen säga upp avtal som ingåtts före den 7 oktober 2022.

209 Slutligen ska det påpekas att artikel 5n.2 i förordning nr 833/2014 förbjuder att juridiska rådgivningstjänster, även indirekt, tillhandahålls den ryska regeringen eller enheter som är etablerade i Ryssland. Detta förbud utgör emellertid inte hinder för att tala vid en konferens där en person som är anställd av den ryska regeringen eller av en enhet som är etablerad i Ryssland deltar, så länge talet är allmänt hållet och inte betyder att ett råd tillhandahålls som grundas på tolkningen och tillämpningen av en rättsregel med avseende på en specifik situation och som kan underlätta beslutsfattandet för den ryska regeringen, en rysk enhet eller en viss kategori av ryska enheter.

210 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den tredje grunden.

211 Eftersom talan inte kan bifallas såvitt avser någon av de tre grunder som sökandena har åberopat till stöd för sin talan, ska talan ogillas, utan att det behöver prövas huruvida den kan tas upp till prövning.

IV. Rättegångskostnader

212 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

213 Rådet har yrkat att sökandena ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta rådets rättegångskostnader. Eftersom sökandena har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.

214 Enligt artikel 138.1 och 138.3 i rättegångsreglerna ska Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Republiken Estland, kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (stora avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles och de övriga sökande vilka anges i bilagan ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.

3) Bundesrechtsanwaltskammer, Ordre des avocats de Genève, Republiken Estland, Europeiska kommissionen och Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ska bära sina rättegångskostnader.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 2 oktober 2024.

Underskrifter