



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 17 февруари 2022 г.
(OR. fr)

6319/22

JAI 203
JUSTCIV 24
COPEN 49
FREMP 33

БЕЛЕЖКА

От:	Председателството
До:	Комитета на постоянните представители/Съвета
Относно:	Достъп до адвокат и върховенство на закона – Документ за обсъждане на председателството

С оглед на заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 3 и 4 март 2022 г. приложено се изпраща на делегациите посоченият по-горе документ.

Адвокатите играят важна роля за защитата на върховенството на закона и независимостта на съдебната власт, при зачитане на разделението на властите и основните права. Изпълнявайки мисиите си за съветване, представителство и правна помощ, те защитават правата и свободите на подсъдните, изразяват техния глас пред съдилищата и по този начин допринасят за достъпно, разбираемо, справедливо и хуманно правосъдие.

В една правова държава адвокатите са както неотменима връзка между подсъдните и тяхната правосъдна система, така и мощна защита срещу всяка форма на властови произвол.

В Доклада на Европейската комисия относно върховенството на закона за 2021 г. се изтъква, че ефективната правосъдна система изисква адвокатите да бъдат свободни да упражняват дейността си да съветват и представляват своите клиенти, а адвокатските колегии да играят важна роля за гарантиране на независимостта и професионалната почтеност на адвокатите.

Ето защо адвокатите трябва да изпълняват мисиите си с определени гаранции по отношение на публичните органи, икономическите сили, съдебната власт, своите колеги, клиенти и дори собствените си интереси. Адвокатските колегии, в които се обединяват и организират адвокатите, допринасят в това отношение, за да се гарантира независимостта, професионалната почтеност и деонтологията на адвокатите.

Правилата, регламентиращи адвокатската професия, понастоящем и преди всичко са национални правила. Дори за самото определение на адвокатската професия няма консенсус в Съюза, а е различно в отделните държави членки. Същевременно в рамките на Европейския съюз, както и извън него сред адвокатското съсловие се надигат гласове срещу нарушенията, на които може да са обект адвокатите.

В световен мащаб между 2010 г. и 2020 г. близо 2500 адвокати са били убити, арестувани или заплашвани при изпълнение на служебните си задължения¹. Съветът на адвокатурите и правните общества в Европа (ССВЕ) отбелязва, че на европейския континент, където зачитането на върховенството на закона като цяло остава на високо равнище, атаките срещу адвокати не са престанали и се проявяват чрез заплахи, нарушения на поверителността на отношенията с клиента, приравняване на адвокатите към каузата на техните клиенти, а понякога и опити за възпрепятстване на упражняването на професията.

Освен това атаките срещу адвокатската професия засягат не само отделни адвокати. Те може да визират професията като цяло, било пряко или косвено.

По принцип щом някъде се констатира отстъпление от върховенството на закона и атаки срещу независимостта на съдиите, адвокатите са особено изложени на риск. Именно в този контекст Комисията отделя все по-значимо място в своя годишен доклад относно върховенството на закона на положението на адвокатите в различните държави членки. Като се има предвид важната им роля за функционирането на съдебната институция, за достъпа до правосъдие на техните съграждани и за защитата на основните права и свободи, адвокатите са една от първите професии на прицел, когато е застрашено върховенството на закона.

В Информационното табло в областта на правосъдието за 2021 г.² се подчертава, че адвокатските колегии играят важна роля за гарантиране на независимостта на адвокатите, и се припомня, че европейските норми³ налагат, наред с другото, свободата на упражняване на адвокатската професия и независимостта на адвокатските колегии, и установяват основните принципи на дисциплинарните производства срещу адвокати.

¹ Отговор на ССВЕ от 6 декември 2021 г. на консултацията със специалния докладчик на ООН относно независимостта на съдиите и адвокатите по повод подготовката на предстоящия му доклад относно защитата на адвокатите.
https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/HUMAN_RIGHTS/HR_Position_papers/FR_HR_20211206_CCBE-response-to-the-UN-Special-Rapporteur-on-the-Independence-of-Judges-and-Lawyers.pdf.

² Вж. по-специално графика 58 „Независимост на адвокатските колегии и адвокатите“.

³ Препоръка № R(2000)21 на Комитета на министрите на Съвета на Европа.

Що се отнася до инструментите със задължителен характер, член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи утвърждава правото на справедлив съдебен процес, което включва правото на всяко лице да бъде представлявано от защитник. Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз утвърждава правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес и предоставя на всеки възможността да бъде съветван, защитаван и представляван.

Що се отнася до инструментите с незадължителен характер, принципите на ООН от Хавана от 1990 г.⁴ утвърждават основните принципи, свързани с ролята на адвокатурата. Препоръка №R (2000)21 на Съвета на Европа относно свободата на упражняване на адвокатската професия⁵ призовава участващите държави да гарантират, наред с другото, свободата на мнение и свободата на изразяване на адвокатите, зачитането на професионалната тайна и правото на защита срещу всякаква форма на натиск, санкции или заплахи.

В рамките на Европейския съюз адвокатската професия е регламентирана от гледна точка на свободното предоставяне на услуги. Така Директива 77/249/ЕИО от 22 март 1977 г.⁶ и Директива 98/5/ЕО от 16 февруари 1998 г.⁷ определят правилата и условията, при които адвокатът може да практикува еднократно или постоянно в държава членка, различна от тази, в която е придобил квалификацията си.

⁴ [Основни принципи за ролята на адвокатурата](#), приети от Осмия конгрес на ООН относно предотвратяването на престъпленията и отношението към

⁵ [Препоръка № R\(2000\)21](#) на Комитета на министрите до държавите членки относно свободата на упражняване на адвокатската професия, приета на 25 октомври 2000 г.

⁶ [Директива 77/249/ЕИО](#) на Съвета от 22 март 1977 г. относно улесняване ефективното упражняване от адвокатите на свободата на предоставяне на услуги

⁷ [Директива 98/5/ЕО](#) на Европейския парламент и на Съвета от 16 февруари 1998 г. относно улесняване на постоянното упражняване на адвокатската професия в държава членка, различна от държавата, в която е придобита квалификацията

Упражняването на адвокатската професия също е било инцидентно регламентирано във вторичното законодателство по наказателноправни въпроси, като например Директива 2012/13/ЕС от 22 май 2012 г. относно правото на информация в наказателното производство⁸ или Директива 2013/48/ЕС от 22 октомври 2013 г. относно правото на достъп до адвокат⁹, в чийто член 4 се утвърждава поверителността на комуникацията между адвоката и неговия клиент.

В своята резолюция от 23 март 2006 г. относно юридическите професии и общия интерес, свързан с функционирането на съдебните системи, Европейският парламент вече е имал повод да отбележи, че *„отчита безрезервно ключовата роля, която юридическите професии играят в демократичното общество за гарантиране на зачитането на основните права, върховенството на закона и сигурността в правоприлагането, както когато адвокатите представляват и защитават клиентите си пред съдилищата, така и когато им предоставят правни съвети“*.

Същевременно не съществува никакво специфично регламентиране на статута или деонтологията на адвокатската професия на равнището на Съюза¹⁰. Утвърдената съдебна практика на Съда на Европейския съюз припомня в това отношение, че при липсата на специфични европейски правила *„всяка държава членка по принцип е свободна да регламентира упражняването на адвокатската професия на своята територия“*¹¹, тъй като правилата, приложими към професията, могат да се различават съществено в отделните държави.

Тази липса на общ корпус предлага голяма гъвкавост по отношение на съдебната практика, но възпрепятства позоваването на общи норми в случаите, когато независимостта на адвокатите, взети като цяло или поотделно, може да е компрометирана или поне оспорвана.

⁸ [Директива 2012/13/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г. относно правото на информация в наказателното производство.

⁹ [Директива 2013/48/ЕС](#) на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2013 г. относно правото на достъп до адвокат в наказателното производство и в производството по европейска заповед за арест и относно правото на уведомяване на трето лице при задържане и на осъществяване на връзка с трети лица и консулски органи през периода на задържане.

¹⁰ През 2021 г. Съветът на адвокатурите и правните общества в Европа прие „образец на деонтологичен кодекс на европейските адвокати“.

¹¹ Съд на Европейския съюз, 19 февруари 2002 г., *Wouters* и др. / *Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, [Дело C-309/99](#), точка 99.

В това отношение би могло да се започне обсъждане на общ нормативен корпус за адвокатската професия като съществен елемент, с който да се гарантира правилното функциониране на правосъдието в Европейския съюз. В тази посока се работи в рамките на Съвета на Европа: понастоящем Европейският комитет за правно сътрудничество (ЕКПС) работи по осъществимостта на нов европейски правен инструмент за адвокатската професия. Заслужава си да се обмисли възможността Европейският съюз също да разгледа този въпрос. Специфичните изисквания, свързани с качеството на съдебните решения с цел прилагане на принципа на взаимно доверие, който характеризира европейското съдебно пространство, действително биха могли да са основание Съюзът да обмисли дали е целесъобразно и по какъв начин да приеме в по-дългосрочен или близък план корпус от специфични правила в тази област.

С цел постигане на съвместен напредък по отношение на средствата, необходими за защита на професията, с оглед на защитата и утвърждаването на върховенството на закона, министрите ще бъдат приканени да отговорят на следните въпроси:

- 1) Смятате ли, с оглед на Вашата национална ситуация, че установяването на европейски статут на адвокатите, гарантиращ независимото упражняване на професията, би могъл да спомогне да се гарантира зачитането на върховенството на закона?
- 2) Какви са предизвикателствата, пред които са изправени адвокатите в Съюза в своята мисия да защитават върховенството на закона и как Съюзът би могъл да допринесе за тяхното преодоляване?