



Rada
Evropské unie

Brusel 17. února 2022
(OR. fr)

6319/22

JAI 203
JUSTCIV 24
COPEN 49
FREMP 33

POZNÁMKA

Odesílatel:	Předsednictví
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada
Předmět:	Přístup k obhájci a právní stát - diskusní dokument předsednictví

S ohledem na zasedání Rady pro spravedlnost a vnitřní věci konající se ve dnech 3. a 4. března 2022 naleznou delegace v příloze výše uvedený dokument.

Advokáti hrají důležitou úlohu při ochraně právního státu a nezávislosti soudnictví, při respektování oddělení moci a základních práv. Při výkonu svých úkolů spočívajících v poradenství, zastupování a právní pomoci hájí práva a svobody jednotlivců, vyjadřují jejich názory před soudy a přispívají tak k přístupnému, srozumitelnému, spravedlivému a humánnímu soudnictví.

V právním státě představují advokáti jak nepostradatelnou vazbu mezi jednotlivci a jejich soudnictvím, tak i silnou ochranu před jakoukoli formou svévolné moci.

Zpráva Evropské komise o právním státu 2021 zdůrazňuje, že účinný systém soudnictví vyžaduje, aby advokáti mohli svobodně vykonávat svou činnost spočívající v poskytování poradenství klientům a jejich zastupování, a advokátní komory hrají důležitou úlohu při zajišťování nezávislosti a profesní integrity advokátů.

Z tohoto důvodu musí advokáti vykonávat své úkoly s určitými zárukami ve vztahu k orgánům veřejné moci, hospodářským mocnostem, soudní moci, kolegům, klientům a dokonce svým vlastním zájmům. Advokátní komory, v nichž se advokáti sdružují a organizují, v tomto ohledu přispívají k zajištění nezávislosti, profesní integrity a profesní etiky advokátů.

Pravidla upravující povolání advokáta jsou dnes především vnitrostátními předpisy. Samotná definice povolání advokáta není v rámci Unie jednotná, nýbrž se v jednotlivých členských státech liší. Nicméně jak v rámci Evropské unie, tak i mimo ni se ze strany advokátů objevují hlasy upozorňující na porušování práv, jichž mohou být cílem.

Na celém světě bylo v letech 2010 až 2020 při výkonu jejich činnosti zavražděno, zatčeno nebo cílem vyhrůžek téměř 2500 advokátů¹. Rada evropských advokátních komor (CCBE) poukazuje na to, že na evropském kontinentu, kde je dodržování zásad právního státu celkově na vysoké úrovni, útoky na advokáty přetrvávají a projevují se hrozbami, porušováním důvěrnosti vztahu s klientem, ztotožňováním advokátů s věcí, v níž zastupují své klienty, a někdy i pokusy bránit jim ve výkonu povolání.

Kromě toho se útoky na povolání advokáta netýkají pouze jednotlivých advokátů. Mohou se rovněž přímo nebo nepřímo vztahovat na toto povolání obecně.

Obecně platí, že tam, kde dochází ke zhoršení situace v oblasti právního státu a k útokům na nezávislost soudců, jsou advokáti obzvláště ohroženi. Právě v této souvislosti Komise ve své výroční zprávě o právním státu klade stále větší důraz na přezkum situace advokátů v jednotlivých členských státech. Vzhledem k tomu, že hrají ve fungování soudního orgánu významnou úlohu, pokud jde o přístup ke spravedlnosti pro jejich spoluobčany a ochranu základních práv a svobod, jsou advokáti v případě, kdy je ohrožen právní stát, jedním z nejčastějších cílů.

Srovnávací přehled o soudnictví 2021² zdůrazňuje, že advokátní komory hrají důležitou úlohu při zajišťování nezávislosti advokátů, a připomíná, že evropské normy³ mimo jiné vyžadují svobodný výkon povolání advokáta a nezávislost advokátních komor a stanoví základní zásady disciplinárních řízení proti advokátům.

¹ Odpověď CCBE ze dne 6. prosince 2021 na konzultaci zvláštního zpravodaje OSN pro nezávislost soudců a advokátů v souvislosti s přípravou jeho příští zprávy o ochraně advokátů 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 Viz zejména graf 58 „Nezávislost advokátních komor a advokátů“.

³ Doporučení č. R(2000)21 Výboru ministrů Rady Evropy.

Pokud jde o závazné nástroje, článek 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zakotvuje právo na spravedlivý proces, včetně práva být zastupován obhájcem. Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie zakotvuje právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces a umožňuje každému poradit se, být obhajován a být zastupován.

Pokud jde o nástroje „soft law“, Havanské zásady OSN z roku 1990⁴ zakotvují základní zásady týkající se úlohy advokátní komory. Doporučení Rady Evropy č. R (2000)21 o svobodě výkonu povolání advokáta⁵ vyzývá smluvní státy, aby mimo jiné zajistily svobodu přesvědčení a projevu advokátů, dodržování profesního tajemství a právo na ochranu před jakýmkoli nátlakem, sankcemi nebo hrozbami.

V Evropské unii bylo povolání advokáta regulováno z hlediska volného pohybu služeb. Směrnice 77/249/EHS ze dne 22. března 1977⁶ a směrnice 98/5/ES ze dne 16. února 1998⁷ tak stanovily pravidla a podmínky pro to, aby advokát mohl ad hoc nebo trvale vykonávat činnost v jiném členském státě, než ve kterém získal kvalifikaci.

⁴ [Základní zásady týkající se úlohy advokátní komory](#) přijaté na 8. kongresu Organizace spojených národů pro předcházení trestné činnosti a zacházení s pachateli, který se konal v Havaně (Kuba) ve dnech 27. srpna až 7. září 1990.

⁵ [Doporučení č. R\(2000\)21](#) Výboru ministrů členským státům o svobodě výkonu povolání advokáta, přijaté dne 25. října 2000.

⁶ [Směrnice Rady 77/249/EHS](#) ze dne 22. března 1977 o usnadnění účinného výkonu volného pohybu služeb advokátů.

⁷ [Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/5/ES](#) ze dne 16. února 1998 o usnadnění trvalého výkonu povolání advokáta v jiném členském státě než v tom, ve kterém byla získána kvalifikace.

Výkon povolání advokáta byl rovněž upraven incidenčně v sekundárních trestněprávních předpisech, jako je směrnice 2012/13/EU ze dne 22. května 2012 o právu na informace v trestním řízení⁸ nebo směrnice 2013/48/EU ze dne 22. října 2013 o právu na přístup k obhájci⁹, jejíž článek 4 stanoví důvěrnost komunikace mezi obhájcem a jeho klientem.

Evropský parlament ve svém usnesení ze dne 23. března 2006 o právních profesích a obecném zájmu na fungování právních systémů již uvedl, že „*plně uznává zásadní úlohu, kterou v demokratické společnosti sehrávají právní profese s cílem zaručit dodržování základních práv, právní stát a jistotu uplatňování práva ať už v případech, kdy právníci zastupují a hájí své klienty u soudů nebo jim poskytují právní poradenství*“.

Na úrovni Unie však neexistují žádné zvláštní právní předpisy týkající se statutu nebo profesní etiky povolání advokáta¹⁰. Ustálená judikatura Soudního dvora Evropské unie v tomto ohledu připomíná, že při neexistenci zvláštních evropských pravidel „*si každý členský stát v zásadě ponechává volnost upravit výkon povolání advokáta na svém území*“¹¹, přičemž pravidla vztahující se na toto povolání se mohou v jednotlivých státech podstatně lišit.

Neexistence společného souboru umožňuje velkou pružnost judikatury, ale brání tomu, aby bylo odkazováno na společné normy v případech, kdy by byla ohrožena nebo přinejmenším zpochybněna nezávislost advokátů obecně nebo individuálně.

⁸ [Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2012/13/EU](#) ze dne 22. května 2012 o právu na informace v trestním řízení.

⁹ [Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/48/EU](#) ze dne 22. října 2013 o právu na přístup k obhájci v trestním řízení a řízení týkajícím se evropského zatýkacího rozkazu a o právu na informování třetí strany a právu na komunikaci s třetími osobami a konzulárními úřady v případě zbavení osobní svobody.

¹⁰ Rada evropských advokátních komor přijala v roce 2021 „vzorový kodex profesní etiky evropských advokátů“.

¹¹ SDEU, 19. února 2002, *Wouters a další v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, [věc C-309/99](#), bod 99.

V tomto ohledu by mohlo být iniciováno zvážení společného souboru norem týkajících se povolání advokáta jakožto klíčového prvku pro zajištění řádného fungování soudnictví v Evropské unii.

V tomto směru probíhají práce v rámci Rady Evropy. Evropský výbor pro právní spolupráci (CDCJ) v současné době pracuje na proveditelnosti nového evropského právního nástroje týkajícího se povolání advokáta. Proto je vhodné zvážit možnost, aby se touto otázkou zabývala i Evropská unie. Specifické požadavky týkající se kvality soudních rozhodnutí k provedení zásady vzájemné důvěry, která charakterizuje evropský soudní prostor, by totiž mohly odůvodnit to, aby Unie uvažovala o vhodnosti a způsobu, jakým by si mohla v kratším či delším časovém horizontu vytvořit soubor zvláštních pravidel v této oblasti.

Ministři budou vyzváni, aby s cílem společně pokročit v otázce prostředků nezbytných k ochraně tohoto povolání a v zájmu zachování a podpory právního státu odpověděli na tyto otázky:

- 1) Domníváte se s ohledem na Vaši vnitrostátní situaci, že by evropský statut advokáta, který by zaručil nezávislý výkon tohoto povolání, mohl přispět k zajištění dodržování zásad právního státu?
- 2) Jaké jsou výzvy, s nimiž se v Unii potýkají advokáti při plnění svých úkolů v oblasti obrany právního státu, a jak by Unie mohla přispět k jejich řešení?