



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 17. februar 2022
(OR. fr)

6319/22

JAI 203
JUSTCIV 24
COPEN 49
FREMP 33

NOTE

| | |
|--------|---|
| fra: | formandskabet |
| til: | De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet |
| Vedr.: | Adgang til advokatbistand og retsstatsprincippet – Oplæg fra formandskabet |

Med henblik på samlingen i Rådet for Retlige og Indre Anliggender den 3.-4. marts 2022 følger hermed til delegationerne ovennævnte dokument.

Advokater spiller en vigtig rolle med hensyn til at beskytte retsstatsprincippet og sikre retsvæsenets uafhængighed, idet magtens tredeling og de grundlæggende rettigheder respekteres. Når de arbejder med rådgivning, repræsentation og juridisk bistand, forsvarer de borgernes rettigheder og frihedsrettigheder, fører ordet for dem ved domstolene og bidrager således til at sikre et tilgængeligt, forståeligt, retfærdigt og menneskeligt retsvæsen.

I en retsstat udgør advokater både en nødvendig forbindelse mellem borgerne og retsvæsenet, men også et solidt værn mod enhver form for vilkårlig magt.

Det understreges i Europa-Kommissionens rapport om retsstatssituationen 2021, at et effektivt retssystem kræver, at advokater frit kan udøve deres virksomhed med at rådgive og repræsentere klienter, og at advokatsamfund spiller en vigtig rolle med hensyn til at sikre advokaternes uafhængighed og faglige integritet.

Dette er grunden til, at advokater skal udføre deres hverv med visse garantier i forhold til statslige myndigheder, økonomiske magter, retsvæsenet, deres kolleger, klienter og endog deres egne interesser. De advokatsamfund, hvor advokater samles og organiserer sig, bidrager i denne henseende til at sikre advokaters uafhængighed, faglige integritet og etik.

Det er i dag først og fremmest nationale regler, der gælder for advokaterhvervet. Der er i Unionen ikke konsensus om selve definitionen af advokaterhvervet, som defineres forskelligt i de enkelte medlemsstater. Både i og uden for Den Europæiske Union er der imidlertid inden for advokatstanden et ønske om at gøre opmærksom på de overgreb, som advokater kan blive udsat for.

På verdensplan blev næsten 2 500 advokater myrdet, arresteret eller truet i forbindelse med udøvelsen af deres aktiviteter mellem 2010 og 2020¹. Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union (CCBE) påpeger, at der på det europæiske kontinent, hvor respekten for retsstatsprincippet fortsat generelt er høj, stadig sker angreb mod advokater, som kommer til udtryk i trusler, brud på tavshedspligten i forholdet til klienten, det forhold, at advokater identificeres med deres klienters sag, og nogle gange forsøg på at hindre udøvelsen af erhvervet.

Desuden rammer angreb på advokaterhvervet ikke kun de enkelte advokater. De kan også være rettet mod erhvervet som helhed, både direkte og indirekte.

Generelt er advokater særligt udsatte de steder, hvor der konstateres tilbageskridt med hensyn til retsstatsprincippet og sker angreb på dommernes uafhængighed. Det er på denne baggrund, at Kommissionen i sin årlige rapport om retsstatssituationen lægger større vægt på at undersøge situationen for advokater i de forskellige medlemsstater. I betragtning af advokaters vigtige betydning for den retslige institutions funktion, deres medborgeres adgang til domstolsprøvelse og beskyttelsen af grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, er advokater et af de mest udsatte erhverv, når retsstatsprincippet er truet.

Resultattavlen for retlige anliggender 2021² viser, at advokatsammenslutningerne spiller en vigtig rolle i forbindelse med at sikre advokaternes uafhængighed, og der mindes om, at de europæiske standarder³ bl.a. kræver fri udøvelse af advokaterhvervet og advokatsammenslutningernes uafhængighed og fastsætter de grundlæggende principper for disciplinærsager mod advokater.

¹ CCBE's svar af 6. december 2021 på den høring, som FN's særlige rapportør om dommeres og advokaters uafhængighed foretog i forbindelse med udarbejdelsen af sin kommende rapport om beskyttelse af advokater.
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 Se navnlig figur 58: "Advokatsammenslutningers og advokaters uafhængighed".

³ Anbefaling nr. R(2000)21 fra Europarådets Ministerkomité.

Med hensyn til bindende instrumenter fastsætter artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder retten til en retfærdig rettergang, hvilket omfatter retten til at blive repræsenteret af en forsvarer. Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fastsætter retten til effektive retsmidler og til en upartisk domstol og giver enhver mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret.

For så vidt angår soft law-instrumenter fastsætter De Forenede Nationers Havannapricipper fra 1990⁴ grundprincipper vedrørende advokaters rolle. I Europarådets anbefaling nr. R(2000)21 om friheden til at udøve erhvervet som advokat⁵ opfordres de deltagende stater til bl.a. at sikre advokaters menings- og ytringsfrihed, overholdelse af tavshedspligten og retten til beskyttelse mod alle former for tvang, sanktioner eller trusler.

I Den Europæiske Union er advokaterhvervet reguleret inden for rammerne af den frie udveksling af tjenesteydelser. Direktiv 77/249/EØF af 22. marts 1977⁶ og direktiv 98/5/EF af 16. februar 1998⁷ fastsætter således regler og betingelser for, at en advokat lejlighedsvis eller varigt kan udøve virksomhed i en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende har fået sin beskikkelse.

⁴ [Grundprincipper vedrørende advokaters rolle](#), som blev vedtaget på De Forenede Nationers 8. kongres om forebyggelse af kriminalitet og behandling af lovovertrædere den 27. august til 7. september 1990 i Havanna (Cuba).

⁵ Ministerkomitéens [anbefaling nr. R\(2000\)21](#) til medlemsstaterne om friheden til at udøve erhvervet som advokat, som blev vedtaget den 25. oktober 2000.

⁶ Rådets [direktiv 77/249/EØF](#) af 22. marts 1977 om lettelse med henblik på den faktiske gennemførelse af advokaters fri udveksling af tjenesteydelser.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 98/5/EF](#) af 16. februar 1998 om lettelse af adgangen til varig udøvelse af advokaterhvervet i en anden medlemsstat end den, hvor beskikkelsen er opnået.

Udøvelsen af advokaterhvervet er også indirekte blevet reguleret i afledt ret på det strafferetlige område, bl.a. i direktiv 2012/13/EU af 22. maj 2012 om ret til information under straffesager⁸ og direktiv 2013/48/EU af 22. oktober 2013 om ret til adgang til advokatbistand⁹, hvor artikel 4 fastsætter princippet om fortrolighed af kommunikationen mellem advokat og klient.

Europa-Parlamentet har allerede i sin beslutning af 23. marts 2006 om juridiske erhverv og samfundets interesse i et velfungerende retssystem haft lejlighed til fuldt ud at anerkende "*den vigtige rolle, som de juridiske erhverv spiller i et demokratisk samfund med hensyn til at garantere respekt for grundlæggende rettigheder, overholdelse af retsstatsprincippet og en sikker retsanvendelse, både når advokaterne repræsenterer og forsvarer deres klienter i retten og i forbindelse med juridisk rådgivning*".

Der findes imidlertid ingen specifikke regler om advokaterhvervets status eller etik på EU-plan¹⁰. Det fremgår af Den Europæiske Unions Domstols faste praksis, at "*hver medlemsstat i princippet frit kan fastsætte regler for udøvelsen af advokaterhvervet på sit område*"¹¹, så længe der ikke foreligger detaljerede EU-regler på området, og de regler, der finder anvendelse på erhvervet, kan således variere betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat.

Denne mangel på et fælles normsæt giver stor fleksibilitet til retspraksis, men forhindrer, at der henvises til fælles standarder i tilfælde, hvor advokaters uafhængighed som helhed eller i konkrete tilfælde ville blive bragt i fare eller i det mindste blive anfægtet.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2012/13/EU](#) af 22. maj 2012 om ret til information under straffesager.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets [direktiv 2013/48/EU](#) af 22. oktober 2013 om ret til adgang til advokatbistand i straffesager og i sager angående europæiske arrestordre og om ret til at få en tredjemand underrettet ved frihedsberøvelse og til at kommunikere med tredjemand og med konsulære myndigheder under frihedsberøvelsen.

¹⁰ Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union vedtog i 2021 en adfærdskodeksmodel for europæiske advokater.

¹¹ Domstolens dom af 19. februar 2002, *Wouters m.fl. mod Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, [sag C-309/99](#), præmis 99.

I den forbindelse kunne der indledes overvejelser om et fælles normsæt for advokaterhvervet som et væsentligt element i sikringen af et velfungerende retsvæsen i Den Europæiske Union. Der gøres bestræbelser i denne retning i Europarådet. Europarådets Styringskomité for Retligt Samarbejde (CDCJ) undersøger i øjeblikket gennemførligheden af et nyt europæisk juridisk instrument om advokaterhvervet. Det bør overvejes, om Den Europæiske Union også skal tage dette spørgsmål op. De særlige krav til retsafgørelses kvaliteten med henblik på at gennemføre princippet om gensidig tillid, som kendetegner det europæiske retlige område, vil kunne begrunde, at Unionen overvejer, om og hvordan den på kortere eller længere sigt kan vedtage et specifikt regelsæt på dette område.

Med henblik på at gøre fælles fremskridt vedrørende de nødvendige midler til at beskytte erhvervet for at forsvare og fremme retsstatsprincippet vil ministrene blive bedt om at besvare følgende spørgsmål:

- 1) Mener du på baggrund af situationen i dit land, at en europæisk statut for advokater, der garanterer en uafhængig udøvelse af erhvervet, kan bidrage til at sikre overholdelsen af retsstatsprincippet?
- 2) Hvilke udfordringer står advokater i EU over for i deres arbejde med at forsvare retsstatsprincippet, og hvordan kan EU bidrage til at tackle disse udfordringer?