



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 17. veebruar 2022
(OR. fr)

6319/22

JAI 203
JUSTCIV 24
COPEN 49
FREMP 33

MÄRKUS

Saatja:	Eesistujariik
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Teema:	Juurdepääs advokaadile ja õigusriik – Eesistujariigi aruteludokument

Delegatsioonidele edastatakse lisas eespool nimetatud dokument nõukogu 3.–4. märtsi 2022. aasta istungiks (justiits- ja siseküsimused).

Advokaatidel on oluline roll õigusriigi ja kohtusüsteemi sõltumatuse kaitsmisel, austades samal ajal võimude lahusust ja põhiõigusi. Täites nõustamis-, esindamis- ja õigusabi andmise ülesandeid, kaitsevad nad üksikisikute õigusi ja vabadusi, esindavad neid kohtutes ning aitavad seega kaasa kättesaadavale, arusaadavale, õiglasele ja inimlikule õigusemõistmisele.

Õigusriigi põhimõtet järgivas riigis on advokaadid samaaegselt nii hädavajalik ühenduslülili üksikisikute ja õigussüsteemi vahel kui ka tugev kaitsemüür mis tahes omavoli vastu.

Euroopa Komisjoni 2021. aasta õigusriigi aruandes toonitatakse, et tulemuslik kohtusüsteem eeldab, et advokaadid on oma klientide nõustamisel ja esindamisel vabad ning et advokatuuridel on oluline roll advokaatide sõltumatuse ja kutsealase usaldusväärsuse tagamisel.

Seetõttu peavad advokaadid täitma oma ülesandeid teatavate tagatistega avaliku sektori asutuste, majandusjõudude, kohtusüsteemi, oma kolleegide, oma klientide ja isegi enda huvide suhtes. Sellega seoses aitavad advokatuurid, mille raames advokaadid on ühinenud ja mis nende tööd korraldavad, tagada advokaatide sõltumatuse, kutsealase usaldusväärsuse ja kutse-eetika.

Advokaadi kutseala reguleerivad reeglid on praegu eelkõige siseriiklikud. Isegi advokaadi kutseala määratlus ei ole ELis ühene, vaid liikmesriigiti erinev. Kuid nii Euroopa Liidus kui ka väljaspool on advokaadi kutseala esindajad hakanud teada andma rünnakutest nende kutseala vastu.

Aastatel 2010–2020 mõrvati, vahistati või ähvardati kogu maailmas ligi 2500 advokaati nende ülesannete täitmisel¹. Euroopa Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu (CCBE) märgib, et Euroopas, kus õigusriigi põhimõtte austamine on üldiselt endiselt kõrge, toimuvad ikka veel rünnakud advokaatide vastu, mis väljenduvad ähvardustes, kliendiga suhtlemise konfidentsiaalsuse rikkumises, advokaatide võrdsustamises oma klientidega seotud asjadega ning mõnikord katsetes takistada kutsealal tegutsemist.

Pealegi ei puuduta advokaadi kutseala vastu suunatud rünnakud mitte ainult üksikuid advokaate, vaid võivad hõlmata kas otseselt või kaudselt ka kutseala tervikuna.

Üldiselt on kõikjal, kus õõnestatakse õigusriigi põhimõtet ja rünnatakse kohtunike sõltumatust, advokaadid eriti haavatavad. Selles kontekstis pöörab komisjon oma õigusriigi olukorda käsitlevas aastaaruandes üha enam tähelepanu advokaatide olukorrale eri liikmesriikides. Arvestades, kui oluline on advokaatide roll kohtuasutuste toimimises, õiguskaitse kättesaadavuse tagamises oma kaaskodanikele ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitsmisel, on advokaadid õigusriigi ohtu sattumise korral üks kõige kesksemaid sihtmärke.

2021. aasta õigusemõistmise tulemustabelis² rõhutatakse, et advokatuuridel on oluline roll advokaatide sõltumatuse tagamisel, ning tuletatakse meelde, et Euroopa standardites³ nõutakse muu hulgas advokaadi kutsealal tegutsemise vabadust ja advokatuuride sõltumatust ning sõnastatakse advokaatide suhtes alatatavate distsiplinaarmenetluste aluspõhimõtted.

¹ CCBE 6. detsembri 2021. aasta vastus kohtunike ja advokaatide sõltumatusega tegelevale ÜRO eriraportöörile konsultatsiooni raames, mida peeti seoses peatse aruande koostamisega advokaatide kaitse kohta.
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 Vt eelkõige joonis 58 „Advokatuuride ja advokaatide sõltumatus“.

³ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr R(2000)21.

Siduvate õigusaktide osas on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 6 sätestatud õigus õiglasele kohtumenetlusele, mis hõlmab ka õigust kaitsjale. Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47 on sätestatud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele ning antud kõigile võimalus saada nõu ja kaitset ja olla esindatud.

Mittesiduvate õigusaktide osas on 1990. aasta ÜRO Havanna põhimõtetes⁴ sätestatud advokatuuri rolli käsitlevad aluspõhimõtted. Euroopa Nõukogu soovitus nr R (2000)21 advokaadi kutsealal tegutsemise vabaduse kohta⁵ kutsutakse osalisriike üles muu hulgas tagama advokaatide arvamuse ja väljendusvabadus, ametisaladuse austamine ning õigus kaitsele igasuguse surve, sanktsioonide ja ähvarduste eest.

Euroopa Liidus on advokaadi kutseala reguleeritud teenuste osutamise vabaduse seisukohast. 22. märtsi 1977. aasta direktiivis 77/249/EMÜ⁶ ja 16. veebruari 1998. aasta direktiivis 98/5/EÜ⁷ on seega sätestatud reeglid ja tingimused, mille alusel advokaat võib ajutiselt või alaliselt tegutseda muus liikmesriigis kui see, kus ta oma kutsekvalifikatsiooni omandas.

⁴ [Advokatuuri rolli käsitlevad aluspõhimõtted](#), vastu võetud ÜRO kaheksandal kuritegevuse ennetamist ja õigusrikkujate kohtlemist käsitleval kongressil, mis toimus Havannas (Kuuba) 27. augustist 7. septembrini 1990.

⁵ Ministrite komitee [soovitus R\(2000\)21](#) liikmesriikidele advokaadi kutsealal tegutsemise vabaduse kohta, vastu võetud 25. oktoobril 2000.

⁶ Nõukogu 22. märtsi 1977. aasta [direktiiv 77/249/EMÜ](#) õigusteenuste osutamise vabaduse tulemuslikuma elluviimise kohta.

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 1998. aasta [direktiiv 98/5/EÜ](#), millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus omandati kutsekvalifikatsioon.

Advokaadi kutsealal tegutsemist on kaudselt reguleeritud ka kriminaalõiguse teistes õigusaktides, näiteks 22. mai 2012. aasta direktiivis 2012/13/EL,⁸ milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet, ja 22. oktoobri 2013. aasta direktiivis 2013/48/EL,⁹ mis käsitleb õigust kaitsjale ning mille artiklis 4 on sätestatud advokaadi ja kliendi vahelise suhtluse konfidentsiaalsus.

Oma 23. märtsi 2006. aasta resolutsioonis juriidiliste kutsealade ja üldise huvi kohta õigussüsteemide toimimise vastu oli Euroopa Parlamendil juba võimalus tunnistada „täielikult juriidiliste kutsealade olulist rolli demokraatlikus ühiskonnas, et tagada põhiõiguste järgimine, õiguse kohaldamisel õigusriigi põhimõtete ja julgeoleku järgimine nii siis, kui advokaadid esindavad ja kaitsevad kliente kohtus kui ka siis, kui nad annavad oma klientidele õigusalast nõu“.

Liidu tasandil ei ole aga konkreetselt reguleeritud advokaadi kutseala staatust ega kutse-eetikat¹⁰. Euroopa Liidu Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on konkreetsete Euroopa normide puudumisel „igal liikmesriigil põhimõtteliselt õigus ise reguleerida tema territooriumil tegutseva advokaadi kutsetegevust“,¹¹ kuna selle kutseala suhtes kohaldatavad normid võivad riigiti oluliselt erineda.

Ühiste normide puudumine annab kohtupraktikale küll suure paindlikkuse, kuid takistab osutamist ühistele normidele sellisel juhul, kui advokaatide sõltumatus tervikuna või individuaalselt satuks ohtu või oleks vähemalt vaidlustatud.

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. mai 2012. aasta [direktiiv 2012/13/EL](#), milles käsitletakse õigust saada kriminaalmenetluses teavet.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. oktoobri 2013. aasta [direktiiv 2013/48/EL](#), mis käsitleb õigust kaitsjale kriminaalmenetluses ja Euroopa vahistamismäärusega seotud menetluses ning õigust lasta teavitada vabaduse võtmisest kolmandat isikut ja suhelda vabaduse võtmise ajal kolmandate isikute ja konsulaarasutustega.

¹⁰ Euroopa Advokatuuride ja Õigusliitude Nõukogu võttis 2021. aastal vastu Euroopa advokaatide eetikakoodeksi.

¹¹ Euroopa Kohtu 19. veebruari 2002. aasta otsus [kohtuasjas C-309/99](#): Wouters jt vs. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, punkt 99.

Sellela seoses võiks alutada arutelu advokaadi kutseala käsitlevate ühiste normide üle, mis on oluline element Euroopa Liidus õigusemõistmise nõuetekohase toimimise tagamiseks.

Sellesuunalist tööd tehakse praegu Euroopa Nõukogus. Euroopa õigusosalase koostöö komitee (CDCJ) uurib praegu advokaadi kutseala käsitleva uue Euroopa õigusvahendi teostatavust. Samuti tasub kaaluda, kas ka Euroopa Liit peaks seda küsimust käsitlema. Konkreetsed nõuded kohtuotsuste kvaliteedile, mis on vajalikud Euroopa õigusruumi iseloomustava vastastikuse usalduse põhimõtte rakendamiseks, võivad õigustada seda, et liit kaaluks, kas ja kuidas ta saaks pikemas või lühemas perspektiivis võtta vastu konkreetsed normid selles valdkonnas.

Selleks et teha ühiselt edusamme kõnealuse kutseala kaitsmiseks vajalike vahendite osas ning pidades silmas õigusriigi põhimõtte kaitsmist ja edendamist, palutakse ministritel vastata järgmistele küsimustele.

- 1) Kas arvate oma riigi olukorda silmas pidades, et Euroopa advokaatide põhikiri, mis tagab sellel kutsealal sõltumatu tegutsemise, võiks aidata tagada õigusriigi põhimõtte austamise?
- 2) Millised on probleemid, millega advokaadid ELis õigusriigi kaitsmisel kokku puutuvad, ja kuidas saaks EL aidata kaasa nende lahendamisele?
