



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 17. helmikuuta 2022
(OR. fr)

6319/22

JAI 203
JUSTCIV 24
COPEN 49
FREMP 33

ILMOITUS

Lähtettäjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	Oikeus oikeudenkäyntiavustajan käyttöön ja oikeusvaltioperiaate – Puheenjohtajavaltion tausta-asiakirja

Valtuuskunnille toimitetaan liitteessä asiakohdassa mainittu asiakirja 3.–4. maaliskuuta 2022 pidettävää oikeus- ja sisäasioiden neuvoston istuntoa varten.

Oikeudenkäyntiavustajilla on tärkeä rooli oikeusvaltion ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden suojelemisessa sekä vallankäytön jaon ja perusoikeuksien kunnioittamisessa. Neuvonta-, edustamis- ja oikeusaputehtävissään oikeudenkäyntiavustajat puolustavat tuomiovallan alaisuuteen kuuluvien oikeuksia ja vapauksia, tuovat näiden äänen esiin tuomioistuimissa ja vaikuttavat sitä kautta osaltaan oikeuden käytön saatavuuteen, ymmärrettävyyteen, tasapuolisuuteen ja inhimillisyyteen.

Oikeudenkäyntiavustajat muodostavat oikeusvaltiossa samanaikaisesti välttämättömän yhteyden tuomiovallan alaisuudessa olevien ja heitä koskevan oikeudenkäytön välille ja toisaalta vahvan suojamuurin kaikenmuotoista mielivaltaista vallankäyttöä vastaan.

Euroopan komission vuoden 2021 oikeusvaltiokertomuksessa korostetaan toimivan oikeuslaitoksen edellyttävän, että oikeudenkäyntiavustajat voivat vapaasti edustaa asiakkaitaan ja antaa näille oikeudellista neuvontaa, ja asianajajaliitoilla on merkittävä rooli oikeudenkäyntiavustajien riippumattomuuden ja ammatillisen luotettavuuden takaamisessa.

Siksi oikeudenkäyntiavustajien on annettava tehtäviensä hoidossa tietyt takeet viranomaisten, taloudellista toimintaa harjoittavien tahojen, oikeuslaitoksen sekä kollegojensa, asiakkaidensa ja myös omien etujensa suhteen. Asianajajaliitot, joiden piirissä oikeudenkäyntiavustajat yhdistyvät ja järjestäytyvät, auttavat tässä mielessä osaltaan takaamaan oikeudenkäyntiavustajien riippumattomuuden, ammatillisen luotettavuuden ja ammattietiikan.

Oikeudenkäyntiavustajan ammattia säätelevät säännöt ovat tällä hetkellä ennen kaikkea kansallisia. Edes oikeudenkäyntiavustajan määritelmästä ei unionissa ole yhteisymmärrystä, vaan se vaihtelee jäsenvaltioiden välillä. EU:ssa ja muualla oikeudenkäyntiavustajan ammattia hoitavat ovat joka tapauksessa todenneet, että he saattavat olla hyökkäysten kohteena.

Vuosina 2010–2020 maailmassa joutui murhatuksi, pidätetyksi tai uhatuksi lähes 2 500 oikeudenkäyntiavustajaa kesken tehtäviensä hoidon¹. Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto on todennut, että Euroopan mantereella, jossa oikeusvaltioperiaatteen kunnioitus on yleisesti ottaen korkealla, oikeudenkäyntiavustajiin kohdistuu hyökkäyksiä, jotka ilmenevät uhkauksina, asiakassuhteen luottamuksellisuuden rikkomisina, oikeudenkäyntiavustajien rinnastamisena heidän asiakkaisiinsa liittyviin asioihin ja toisinaan yrityksinä estää ammatin harjoittamista.

Oikeudenkäyntiavustajan ammattiin kohdistuvat hyökkäykset eivät myöskään koske pelkästään yksittäisiä oikeudenkäyntiavustajia. Niiden kohteena voi olla suoraan tai välillisesti tuo ammattikunta kokonaisuudessaan.

Kaikkialla, missä on havaittu irtaantumista oikeusvaltioperiaatteesta ja hyökkäyksiä tuomareiden riippumattomuutta kohtaan, oikeudenkäyntiavustajat ovat yleisesti erityisen alttiita hyökkäyksille. Tältä pohjalta komissio tarkastelee vuotuisessa oikeusvaltiokertomuksessaan entistä laajemmin oikeudenkäyntiavustajien tilannetta eri jäsenvaltioissa. Ottaen huomioon oikeudenkäyntiavustajien merkittävän roolin oikeuslaitoksen toiminnassa, oikeussuojan saatavuudessa kansalaisten kannalta sekä perusvapauksien ja -oikeuksien suojelussa, oikeudenkäyntiavustajien ammatti on keskeisimpiä kohteita silloin, kun oikeusvaltiota uhataan.

EU:n oikeusalan tulostaulussa 2021² korostetaan, että asianajajayhdistyksillä on tärkeä rooli oikeudenkäyntiavustajien riippumattomuuden takaamisessa, ja muistutetaan, että eurooppalaisten normien³ mukaan oikeudenkäyntiavustajan ammattia on voitava harjoittaa vapaasti ja asianajajayhdistysten on oltava riippumattomia. Lisäksi niissä on vahvistettu perusperiaatteet oikeudenkäyntiavustajia koskeville kurinpidollisille menettelyille.

¹ Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvoston 6. joulukuuta 2021 antama vastaus tuomareiden ja lakimiesten riippumattomuutta käsittelevälle YK:n erityisraportoijalle kuulemisessa, joka käytiin erityisraportoijan seuraavan oikeudenkäyntiavustajien suojelua koskevan raportin laatimisen yhteydessä: https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/HUMAN_RIGHTS/HR_Position_papers/EN_HR_20211206_CCBE-response-to-the-UN-Special-Rapporteur-on-the-Independence-of-Judges-and-Lawyers.pdf.

² Ks. erityisesti kuva 58, "Asianajajayhdistysten ja oikeudenkäyntiavustajien riippumattomuus".

³ Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus N:o R(2000)21.

Sitovien välineiden osalta ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklaan on kirjattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, mikä käsittää oikeuden antaa oikeudenkäyntiavustajan edustaa itseään. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaan on kirjattu oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen, ja siinä taataan jokaiselle mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

Ei-sitovien säädösten osalta YK:n vuoden 1990 Havannan periaatteisiin⁴ on kirjattu oikeudenkäyntiavustajien asemaa koskevat peruseriaatteet. Oikeudenkäyntiavustajan ammatin harjoittamisen vapautta koskevassa Euroopan neuvoston suosituksessa N:o R(2000)21⁵ kehoitetaan sopimusvaltioita varmistamaan muun muassa oikeudenkäyntiavustajien mielipiteen vapauden ja sananvapauden, salassapitovelvollisuuden noudattamisen ja oikeuden suojaan kaikenmuotoisilta painostamiselta, seuraamuksilta tai uhilta.

EU:ssa oikeudenkäyntiavustajan ammattia säännellään palvelujen tarjoamisen vapauden näkökulmasta. Direktiivissä 77/249/ETY⁶ 22. päivältä maaliskuuta 1977 ja direktiivissä 98/5/EY⁷ 16. päivältä helmikuuta 1998 on vahvistettu säännöt ja edellytykset sille, että asianajaja voi harjoittaa ammattiaan kertaluonteisesti tai pysyvästi muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa hän on hankkinut ammatillisen pätevyytensä.

⁴ Kuuban Havannassa 27. elokuuta – 7. syyskuuta 1990 pidetyssä YK:n kahdeksannessa rikosentorjuntaa ja rikosentekijöiden kohtelua koskevassa kokouksessa hyväksyttiin [peruseriaatteet oikeudellisten avustajien tehtävistä](#).

⁵ Oikeudellisen alan ammatin harjoittamisen vapaudesta 25. lokakuuta 2000 annettu Euroopan neuvoston ministerikomitean [suositus N:o R\(2000\)21](#).

⁶ Neuvoston [direktiivi 77/249/ETY](#), annettu 22 päivänä maaliskuuta 1977, asianajajien palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamisesta.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiivi 98/5/EY](#), annettu 16 päivänä helmikuuta 1998, asianajajan ammatin pysyvän harjoittamisen helpottamisesta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa ammatillinen pätevyys on hankittu.

Oikeudenkäyntiavustajan ammatin harjoittamista säädellään lisäksi osittain rikosoikeuden alan johdetussa oikeudessa, esimerkiksi tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä 22. toukokuuta 2012 annetussa direktiivissä 2012/13/EU⁸ ja oikeudesta käyttää avustajaa 22. lokakuuta 2013 annetussa direktiivissä 2013/48/EU⁹, jonka 4 artiklassa vahvistetaan avustajan ja tämän asiakkaan välisen yhteydenpidon luottamuksellisuus.

Oikeudellisen alan ammanteista ja yleisestä edusta oikeusjärjestelmien toiminnassa 23. maaliskuuta 2006 annetussa Euroopan parlamentin päätöslauselmassa on jo tunnustettu *"oikeudellisen alan ammatinharjoittajien ratkaisev[a] asem[a], kun ne asiakkaitaan edustamalla ja puolustamalla oikeudessa sekä oikeusopillista neuvontaa antamalla huolehtivat demokraattisissa yhteiskunnissa perusoikeuksien kunnioittamisesta, oikeusvaltion periaatteen noudattamisesta ja lainkäytön oikeusvarmuudesta"*.

Unionin tasolla ei kuitenkaan ole säännelty nimenomaisesti oikeudenkäyntiavustajan ammatin asemaa eikä ammattietiikkaa¹⁰. Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä muistutetaan tämän osalta, että *"jokainen jäsenvaltio voi vapaasti säännellä asianajajan ammatin harjoittamista alueellaan"*¹¹, jos tästä ei ole annettu EU:n oikeuden erityissäännöksiä, ja kyseiseen ammattiin sovellettavat säännöt voivat sen vuoksi erota olennaisesti eri jäsenvaltioiden välillä.

Kun yhteistä säännöstöä ei ole, oikeuskäytännöissä on mahdollisuus laajaan joustavuuteen, mutta tilanne myös estää tukeutumasta yhteisiin normeihin silloin, kun oikeudenkäyntiavustajien riippumattomuus yleisesti tai yksittäisten henkilöiden kohdalla vaarantuu tai ainakin kyseenalaistetaan.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiivi 2012/13/EU](#), annettu 22 päivänä toukokuuta 2012, tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä.

⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston [direktiivi 2013/48/EU](#), annettu 22 päivänä lokakuuta 2013, oikeudesta käyttää avustajaa rikosoikeudellisissa menettelyissä ja eurooppalaista pidätysmääräystä koskevissa menettelyissä sekä oikeudesta saada tieto vapaudenmenetyksestä ilmoitetuksi kolmannelle osapuolelle ja pitää vapaudenmenetyksen aikana yhteyttä kolmansiin henkilöihin ja konsuliviranomaisiin.

¹⁰ Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto hyväksyi vuonna 2021 mallin eurooppalaisten asianajajien eettiseksi säännöstöksi.

¹¹ Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 19.2.2002, *Wouters ja muut v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, [asia C-309/99](#), 99 kohta.

Tässä mielessä voitaisiin käynnistää pohdinta oikeudenkäyntiavustajan ammattia koskevasta yhteisestä normistosta, jota käytettäisiin keskeisenä välineenä takaamaan oikeusjärjestelmän asianmukainen toiminta EU:ssa. Euroopan neuvostossa tehdään parhaillaan tähän liittyvää työtä. Euroopan neuvoston oikeudellinen yhteistyökomitea tutkii itse asiassa parhaillaan, onko oikeudenkäyntiavustajan ammattia koskeva uusi eurooppalainen oikeudellinen väline toteutettavissa. On syytä pohtia, olisiko EU:nkin hyvä tarkastella tätä asiaa. Erityisvaatimukset, jotka liittyvät tuomioistuinten päätösten laatuun Euroopan oikeusalueelle ominaisen keskinäisen luottamuksen periaatteen toteuttamiseksi, voisivat olla perusteena sille, että unioni harkitsisi mahdollisuutta ottaa keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä käyttöön asiaa koskeva erityissäännöstö ja pohtisi sen yhteydessä sovellettavia menettelytapoja.

Jotta voitaisiin yhdessä edistyä kyseisen ammatin suojeluun tarvittavien keinojen kehittämisessä oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi ja sen noudattamisen edistämiseksi, ministereitä pyydetään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

- 1) Katsotteko kansallisen tilanteenne huomioon ottaen, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen voitaisiin osaltaan taata niin, että määritellään EU:n tasolla oikeudenkäyntiavustajan asema, mikä olisi takeena ammatin riippumattomalle harjoittamiselle?
- 2) Millaisia haasteita unionissa toimivat oikeudenkäyntiavustajat kohtaavat puolustaessaan oikeusvaltioperiaatetta, ja miten unioni voisi osaltaan vastata niihin?