

Bruxelles, 17. veljače 2022.
(OR. fr)

6319/22

JAI 203
JUSTCIV 24
COPEN 49
FREMP 33

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Pristup odvjetniku i vladavina prava – dokument predsjedništva za raspravu

S obzirom na sastanak Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove 3. i 4. ožujka 2022. za delegacije se u prilogu nalazi navedeni dokument.

Odvjetnici imaju važnu ulogu u zaštiti vladavine prava i neovisnosti pravosuđa, uz poštovanje diobe vlasti i temeljnih prava. U okviru svojih dužnosti savjetovanja, zastupanja i pružanja pravne pomoći brane prava i slobode stranaka, zastupaju ih pred sudovima i tako doprinose dostupnom, razumljivom, pravednom i humanom pravosuđu.

U pravnoj državi odvjetnici su neizostavna veza između stranaka i njihova pravosuđa, ali i snažna zaštita protiv svih oblika proizvoljne moći.

Kako je istaknuto u Komisijinom izvješću o vladavini prava za 2021., da bi pravosudni sustav bio djelotvoran, odvjetnici moraju moći slobodno savjetovati i zastupati svoje klijente, a odvjetničke komore imaju važnu ulogu u jamčenju neovisnosti i profesionalnog integriteta odvjetnika.

Zato odvjetnici moraju obavljati svoje dužnosti uz određena jamstva u odnosu na tijela javne vlasti, gospodarske sile, pravosuđe, kolege, klijente, pa čak i vlastite interese. U tom pogledu odvjetničke komore, u okviru kojih se odvjetnici grupiraju i organiziraju, pomažu u osiguravanju neovisnosti, profesionalnog integriteta i etike odvjetnika.

Pravila kojima se uređuje odvjetnička djelatnost sada su, prije svega, nacionalna pravila. U Uniji ne postoji univerzalna definicija odvjetničke djelatnosti, već se ona razlikuje među državama članicama. Međutim, u Europskoj uniji, kao i izvan nje, odvjetnici osuđuju napade na svoju profesiju.

U razdoblju od 2010. do 2020.¹ diljem svijeta ubijeno je ili uhićeno gotovo 2500 odvjetnika dok su obavljali svoje dužnosti ili su bili izloženi prijetnjama. Vijeće odvjetničkih komora Europe (CCBE) napominje da se na europskom kontinentu, gdje je poštovanje vladavine prava općenito i dalje visoko, napadi na odvjetnike i dalje događaju i to u obliku prijetnji, povreda povjerljivosti odnosa između odvjetnika i klijenata, izjednačavanja odvjetnika s predmetima njihovih klijenata te ponekad i pokušaja ometanja obavljanja djelatnosti.

Osim toga, napadi na odvjetničku djelatnost ne odnose se samo na pojedinačne odvjetnike. Mogu biti usmjereni na profesiju u cjelini, izravno ili neizravno.

Općenito, gdje god je vladavina prava ugrožena i gdje se napada neovisnost sudaca, odvjetnici su posebno izloženi. U tom kontekstu Komisija u svojem godišnjem izvješću o vladavini prava stavlja naglasak na ispitivanje položaja odvjetnika u različitim državama članicama. S obzirom na njihovu važnu ulogu u funkcioniranju pravosudnog sustava, osiguravanju pristupa pravosuđu za njihove sugrađane te zaštiti temeljnih prava i sloboda, odvjetnici su najizloženiji prijetnjama kada je vladavina prava ugrožena.

U Pregledu stanja u području pravosuđa za 2021.² ističe se da odvjetničke komore imaju važnu ulogu u osiguravanju neovisnosti odvjetnika i podsjeća se na to da se europskim standardima³ zahtijeva, među ostalim, sloboda obavljanja odvjetničke djelatnosti i neovisnost odvjetničkih komora te se utvrđuju osnovna načela stegovnih postupaka protiv odvjetnika.

¹ Odgovor CCBE-a od 6. prosinca 2021. na savjetovanje s posebnim izvjestiteljem UN-a za neovisnost sudaca i odvjetnika povodom pripreme njegova predstojećeg izvješća o zaštiti odvjetnika. 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 Vidjeti osobito sliku 58. „Neovisnost odvjetničkih komora i odvjetnika”.

³ Preporuka br. R(2000)21 Odbora ministara Vijeća Europe.

Što se tiče obvezujućih instrumenata, člankom 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda utvrđeno je pravo na pošteno suđenje, koje uključuje pravo na zastupanje od strane branitelja. Člankom 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima utvrđuje se pravo na djelotvoran pravni lijek i pošteno suđenje te se svima jamči mogućnost savjetovanja, obrane i zastupanja.

Što se tiče neobvezujućih pravnih instrumenata, načela Ujedinjenih naroda iz Havane iz 1990.⁴ sadrže osnovna načela koja se odnose na ulogu odvjetničke komore. Preporukom Vijeća Europe br. R(2000)21 o slobodi obavljanja odvjetničke djelatnosti⁵ poziva se države članice da osiguraju, među ostalim, slobodu mišljenja i izražavanja odvjetnika, poštovanje profesionalne tajne i pravo na zaštitu od svih oblika pritiska, sankcija ili prijetnji.

U Europskoj uniji odvjetnička djelatnost uređena je sa stajališta slobode pružanja usluga. Stoga su Direktivom 77/249/EEZ od 22. ožujka 1977.⁶ i Direktivom 98/5/EZ od 16. veljače 1998.⁷ utvrđena pravila i uvjeti pod kojima odvjetnik može *ad hoc* ili trajno obavljati djelatnost u državi članici različitoj od one u kojoj je stekao kvalifikacije.

⁴ [Osnovna načela o ulozi odvjetničke komore](#), donesena na Osmom kongresu Ujedinjenih naroda o sprečavanju kriminala i postupanju s počiniteljima kaznenih djela održanom u Havani (Kuba) od 27. kolovoza do 7. rujna 1990.

⁵ [Preporuka br. R\(2000\)21](#) Odbora ministara državama članicama o slobodi obavljanja odvjetničke djelatnosti, donesena 25. listopada 2000.

⁶ [Direktiva Vijeća 77/249/EEZ](#) od 22. ožujka 1977. o olakšavanju učinkovitog ostvarivanja slobode pružanja odvjetničkih usluga.

⁷ [Direktiva 98/5/EZ](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 1998. o olakšavanju stalnog obavljanja odvjetničke djelatnosti u državi članici različitoj od one u kojoj je stečena kvalifikacija.

Obavljanje odvjetničke djelatnosti neizravno je uređeno i sekundarnim zakonodavstvom u kaznenim stvarima, primjerice Direktivom 2012/13/EU od 22. svibnja 2012. o pravu na informiranje u kaznenom postupku⁸ ili Direktivom 2013/48/EU od 22. listopada 2013. o pravu na pristup odvjetniku⁹, čijim se člankom 4. utvrđuje povjerljivost komunikacije između odvjetnika i klijenta.

U svojoj Rezoluciji od 23. ožujka 2006. o odvjetničkoj djelatnosti i općem interesu povezanom s funkcioniranjem pravosudnih sustava Europski parlament već je imao priliku „u potpunosti priznati ključnu ulogu koju odvjetnička djelatnost ima u demokratskom društvu za osiguravanje poštovanja temeljnih prava, vladavine prava i sigurnosti u primjeni zakonodavstva, kako pri zastupanju i obrani svojih stranaka pred sudovima tako i pri pružanju pravnih savjeta”.

Međutim, na razini Unije¹⁰ ne postoje posebna pravila o statusu ili etici odvjetničke djelatnosti. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda Europske unije, u nedostatku posebnih europskih pravila „svaka država članica u načelu ostaje slobodna uređivati obavljanje odvjetničke djelatnosti na svojem državnom području”¹¹, s obzirom na to da se pravila koja se primjenjuju na tu profesiju mogu znatno razlikovati među državama članicama.

Taj nedostatak zajedničkog korpusa pruža veliku fleksibilnost sudskoj praksi, ali sprečava upućivanje na zajedničke standarde u slučajevima u kojima bi neovisnost odvjetnika, promatrana u cjelini ili pojedinačno, bila ugrožena ili barem osporena.

⁸ [Direktiva 2012/13/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informacije u kaznenom postupku.

⁹ [Direktiva 2013/48/EU](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 22. listopada 2013. o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima.

¹⁰ Vijeće odvjetničkih komora Europe 2021. donijelo je „Model etičkog kodeksa za europske odvjetnike”.

¹¹ Sud Europske unije, 19. veljače 2002., *Wouters i drugi protiv Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, [predmet C-309/99](#), točka 99.

U tom bi se pogledu mogle pokrenuti rasprave o zajedničkom skupu pravila o odvjetničkoj djelatnosti kao ključnom elementu za osiguravanje pravilnog funkcioniranja pravosuđa u Europskoj uniji. U Vijeću Europe u tijeku je rad na tom pitanju. Europski odbor za pravnu suradnju (CDCJ) trenutačno proučava izvedivost novog europskog pravnog instrumenta o odvjetničkoj djelatnosti. Treba razmotriti i priliku da Europska unija prouči to pitanje. Posebni zahtjevi koji se odnose na kvalitetu sudskih odluka radi provedbe načela uzajamnog povjerenja svojstvenog europskom pravosudnom prostoru mogli bi opravdati Unijino razmatranje može li i na koji način donijeti, u više ili manje dugom roku, skup posebnih pravila o tom pitanju.

Kako bi se ostvario zajednički napredak u pogledu sredstava potrebnih za zaštitu profesije te s ciljem zaštite i promicanja vladavine prava, ministri i ministrice bit će pozvani da odgovore na sljedeća pitanja:

- 1) Smatrate li, s obzirom na vašu nacionalnu situaciju, da bi europski statut za odvjetnike, kojim se jamči neovisno obavljanje profesije, mogao pomoći u osiguravanju poštovanja vladavine prava?
- 2) S kojim se izazovima odvjetnici u Uniji suočavaju u svojim naporima usmjerenima na obranu vladavine prava i kako bi Unija mogla doprinijeti njihovom rješavanju?