

Bruksela, 17 lutego 2022 r.
(OR. fr)

6319/22

JAI 203
JUSTCIV 24
COPEN 49
FREMP 33

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Dostęp do usług prawniczych i praworządność – Dokument prezydencji otwierający debatę

W związku z posiedzeniem Rady (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) w dniach 3–4 marca 2022 r. delegacje otrzymują w załączeniu wyżej wymieniony dokument.

Prawnicy odgrywają ważną rolę w ochronie praworządności i niezależności sądów, w poszanowaniu podziału władzy i praw podstawowych. Pełniąc swoje obowiązki w zakresie doradztwa, reprezentacji i pomocy prawnej, bronią praw i wolności uczestników postępowań sądowych, występują w ich imieniu przed sądami, dzięki czemu wymiar sprawiedliwości staje się bardziej dostępny, zrozumiały, obiektywny i przyjazny.

W państwie prawa prawnicy są zarówno nieodzownym ogniwem między uczestnikami postępowań sądowych a wymiarem sprawiedliwości, jak i solidną barierą dla wszelkich rodzajów arbitralnej władzy.

W sprawozdaniu na temat praworządności z 2021 r. Komisja Europejska podkreśla, że efektywny system wymiaru sprawiedliwości wymaga, aby prawnicy mieli swobodę prowadzenia działalności polegającej na doradzaniu klientom i reprezentowaniu ich, a izby adwokackie odgrywały istotną rolę, pomagając w zagwarantowaniu niezależności i uczciwości zawodowej prawników.

Dlatego też prawnicy muszą wykonywać swoje obowiązki z zachowaniem pewnych zabezpieczeń wobec organów publicznych, podmiotów gospodarczych, władzy sądowniczej, innych prawników, swoich klientów, a nawet wobec własnych interesów. Izby adwokackie, w których zrzeszają i organizują się prawnicy, pomagają w tym względzie w zapewnieniu niezależności, uczciwości i etyki zawodowej prawników.

Przepisy regulujące zawód prawnika to dziś przede wszystkim przepisy krajowe. Już sama definicja zawodu prawnika nie jest w Unii jednolita, lecz różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Jednak zarówno w Unii Europejskiej, jak i poza nią, wśród prawników słychać głosy o atakach, jakie mogą być w nich wymierzone.

Na całym świecie w latach 2010–2020 prawie 2500 prawników zostało zamordowanych, aresztowanych lub otrzymywało groźby w związku z wykonywaniem swojego zawodu¹. Rada Izb Adwokackich i Stowarzyszeń Prawniczych Unii Europejskiej (CCBE) zauważa, że na kontynencie europejskim, gdzie poszanowanie praworządności jest ogólnie wysokie, ataki na prawników wciąż mają miejsce i przejawiają się groźbami, naruszeniami poufności stosunków z klientem, utożsamianiem prawników z interesami ich klientów, a czasem próbami utrudniania im wykonywania zawodu.

Ponadto ataki na prawników nie są skierowane wyłącznie do poszczególnych osób wykonujących ten zawód. Mogą one być wymierzone również w zawód jako taki, bezpośrednio lub pośrednio.

Ogólnie rzecz biorąc, prawnicy są szczególnie narażeni wszędzie tam, gdzie następuje regres w zakresie praworządności i ataki na niezawisłość sędziów. Właśnie dlatego Komisja w swoim rocznym sprawozdaniu na temat praworządności kładzie coraz większy nacisk na zbadanie sytuacji prawników w różnych państwach członkowskich. Ze względu na istotną rolę, jaką odgrywają w funkcjonowaniu sądownictwa, w zapewnianiu dostępu innych obywateli do wymiaru sprawiedliwości oraz w ochronie podstawowych praw i wolności, prawnicy są jednym z najbardziej narażonych zawodów, gdy zagrożona jest praworządność.

W tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości z 2021 r.² podkreślono, że izby adwokackie odgrywają ważną rolę w zapewnianiu niezależności prawników, i przypomniano, że normy europejskie³ wymagają m.in. swobody wykonywania zawodu prawnika i niezależności izb adwokackich, a także określają podstawowe zasady postępowań dyscyplinarnych wobec prawników.

¹ Opinia CCBE z 6 grudnia 2021 r. w odpowiedzi na prośbę specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników w związku z przygotowywaniem jego kolejnego sprawozdania na temat ochrony prawników.
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 Zob. w szczególności rys. 58 „Niezależność izb adwokackich i prawników”

³ Zalecenie nr R(2000)21 Komitetu Ministrów Rady Europy.

Jeżeli chodzi o instrumenty wiążące, art. 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ustanawia prawo do rzetelnego procesu sądowego, w tym prawo do bycia reprezentowanym przez obrońcę. Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ustanawia prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu oraz daje każdemu możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Jeśli chodzi o instrumenty niewiążące, zasady z Hawany sformułowane przez ONZ w 1990 r.⁴ ustanawiają podstawowe zasady dotyczące roli adwokatów. W zaleceniu Rady Europy nr R(2000)21 w sprawie swobody wykonywania zawodu prawnika⁵ wzywa się państwa strony do zapewnienia prawnikom, między innymi, wolności opinii i wypowiedzi, poszanowania tajemnicy zawodowej oraz prawa do ochrony przed wszelkimi formami nacisków, sankcji lub gróźb.

W Unii Europejskiej zawód prawnika został uregulowany pod względem swobody świadczenia usług. Dyrektywa 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r.⁶ i dyrektywa 98/5/WE z dnia 16 lutego 1998 r.⁷ określają także zasady i warunki wykonywania przez prawnika zawodu, okazjonalnie lub na stałe, w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym zdobył on kwalifikacje zawodowe.

⁴ [Podstawowe zasady w dziedzinie roli adwokatów](#), przyjęte przez 8. Kongres Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zapobiegania Przestępczości i Postępowania ze Sprawcami Przestępstw, który odbył się w Hawanie (Kuba) w dniach od 27 sierpnia do 7 września 1990 r.

⁵ [Zalecenie nr R\(2000\)21](#) Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie swobody wykonywania zawodu prawnika, przyjęte w dniu 25 października 2000 r.

⁶ [Dyrektywa Rady 77/249/EWG](#) z dnia 22 marca 1977 r. mającą na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług.

⁷ [Dyrektywa 98/5/WE](#) Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mającą na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych.

Wykonywanie zawodu adwokata zostało również uregulowane w sposób poboczny w prawodawstwie wtórnym dotyczącym prawa karnego, takim jak dyrektywa 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym⁸ lub dyrektywa 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata⁹, której art. 4 przewiduje tajemnicę adwokacką.

W swojej rezolucji w sprawie zawodów prawniczych i interesu ogólnego w funkcjonowaniu systemów prawnych Parlament Europejski w pełni uznał już „istotną rolę, jaką odgrywają zawody prawnicze w demokratycznym społeczeństwie w zapewnieniu poszanowania praw podstawowych, rządów prawa i bezpieczeństwa w jego stosowaniu, zarówno wtedy, gdy adwokaci reprezentują i bronią swoich klientów w sądzie, jak i wtedy, gdy udzielają im porad prawnych”.

Nie istnieją jednak szczegółowe przepisy dotyczące statusu lub etyki zawodowej zawodów prawniczych na szczeblu UE¹⁰. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej konsekwentnie orzeka, że wobec braku szczególnych przepisów europejskich „każde państwo członkowskie zachowuje co do zasady swobodę w organizowaniu wykonywania zawodu adwokata na swoim terytorium”¹¹, ponieważ przepisy mające zastosowanie do tego zawodu mogą znacznie się różnić w poszczególnych państwach.

Ten brak wspólnych przepisów zapewnia dużą elastyczność orzecznictwa, ale uniemożliwia odnoszenie się do wspólnych norm w przypadkach, w których niezależność prawników, globalnie lub indywidualnie, byłaby zagrożona lub przynajmniej kwestionowana.

⁸ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE](#) z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym.

⁹ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE](#) z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności.

¹⁰ Rada Izb Adwokackich Unii Europejskiej przyjęła w 2021 r. „wzór kodeksu etyki dla europejskich prawników”.

¹¹ TSUE, 19 lutego 2002 r., Wouters i in. przeciwko Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, [sprawa C-309/99](#), pkt 99.

W związku z tym można by zainicjować refleksję nad wspólnym zbiorem przepisów dotyczących zawodu prawnika, który byłby istotnym elementem w zapewnianiu prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej. W Radzie Europy trwają już prace zmierzające w tym kierunku. Europejski Komitet ds. Współpracy Prawnej (CDCJ) pracuje właśnie nad oceną wykonalności nowego europejskiego instrumentu prawnego dotyczącego zawodu prawnika. Warto więc rozważyć możliwość zajęcia się tą kwestią przez Unię Europejską. Szczególne wymogi dotyczące jakości orzeczeń sądowych pozwalające realizować zasadę wzajemnego zaufania, która charakteryzującą europejską przestrzeń sądową, mogłyby uzasadniać rozważenie przez Unię, czy i w jaki sposób mogłaby przyjąć, w perspektywie bardziej lub mniej długoterminowej, zbiór szczególnych przepisów w tej dziedzinie.

Aby wspólnie poczynić postępy w zakresie środków niezbędnych do ochrony tego zawodu, z myślą o zachowaniu i propagowaniu praworządności, ministrowie zostaną poproszeni o udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

- 1) Czy w świetle sytuacji w Państwa kraju uważają Państwo, że europejski statut prawnika, gwarantujący niezależne wykonywanie zawodu, mógłby pomóc w zapewnieniu poszanowania praworządności?
- 2) Jakie problemy napotykają w UE prawnicy w realizacji swojego zadania polegającego na obronie praworządności i w jaki sposób UE mogłaby się przyczynić do ich rozwiązania?
