



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 17 de fevereiro de 2022
(OR. fr)

6319/22

JAI 203
JUSTCIV 24
COPEN 49
FREMP 33

NOTA

de:	Presidência
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Acesso ao advogado e Estado de direito
	– Documento de debate da Presidência

Tendo em vista o Conselho (Justiça e Assuntos Internos) de 3 e 4 de março de 2022, junto se envia, à atenção das delegações, o documento em epígrafe.

Os advogados desempenham um papel importante na proteção do Estado de direito e da independência judicial, respeitando a separação de poderes e os direitos fundamentais. No exercício das suas funções de aconselhamento, representação e assistência jurídica, defendem os direitos e as liberdades dos sujeitos de direito, fazem-se ouvir perante os tribunais e contribuem, assim, para um sistema judicial acessível, inteligível, equitativo e humano.

Num Estado de direito, os advogados são simultaneamente um elo indispensável entre os sujeitos de direito e os sistemas judiciais, e um forte baluarte contra todas as formas de poder arbitrário.

O Relatório de 2021 sobre o Estado de direito, publicado pela Comissão Europeia, salienta que um sistema judicial eficaz exige que os advogados sejam livres de exercer as suas atividades de aconselhamento e representação dos seus clientes, sendo que as ordens de advogados desempenham um papel importante na garantia da independência e da integridade profissional dos advogados.

É por esta razão que os advogados devem exercer as suas funções com determinadas garantias face aos poderes públicos, aos grandes interesses económicos, ao poder judicial, aos seus pares, aos seus clientes e mesmo aos seus próprios interesses. As ordens de advogados nas quais estes se agrupam e organizam contribuem, neste contexto, para assegurar a independência, a integridade profissional e a deontologia dos advogados.

As regras que regem atualmente a profissão de advogado são sobretudo regras nacionais. A própria definição da profissão de advogado não é consensual na União e varia de Estado-Membro para Estado_Membro. No entanto, dentro e fora da União Europeia há profissionais da advocacia que elevam a voz para denunciar as violações de que os advogados podem ser alvo.

Entre 2010 e 2020, quase 2500 advogados foram assassinados, detidos ou ameaçados no exercício das suas atividades em todo o mundo¹. O Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia (CCBE) observa que, no continente europeu, onde o respeito do Estado de direito continua a ser, em geral, elevado, subsistem os ataques contra advogados que se manifestam sob a forma de ameaças, violações da confidencialidade da relação com o cliente, identificação dos advogados com a causa dos clientes e, por vezes, tentativas de impedir o exercício da profissão.

Além disso, os ataques contra a profissão de advogado não se dirigem apenas a advogados a título individual. Podem também visar a profissão no seu todo, direta ou indiretamente.

De uma maneira geral, sempre que se verifica um retrocesso do Estado de direito e ataques à independência dos juízes, os advogados estão particularmente expostos. É neste contexto que, no seu relatório anual sobre o Estado de direito, a Comissão dá cada vez mais destaque à análise da situação dos advogados nos diferentes Estados-Membros. Tendo em conta o papel fundamental que os advogados desempenham no funcionamento da instituição judiciária, no acesso à justiça por parte dos seus concidadãos e na defesa dos direitos e liberdades fundamentais, a profissão de advogado é uma das profissões mais visadas quando o Estado de direito é ameaçado.

O Painel de Avaliação da Justiça de 2021² salienta que as ordens de advogados desempenham um papel importante na garantia da independência dos advogados e recorda que as normas europeias³ exigem, nomeadamente, a liberdade de exercício da profissão de advogado e a independência das ordens de advogados, e estabelecem os princípios básicos dos processos disciplinares instaurados a advogados.

¹ Resposta do CCBE, de 6 de dezembro de 2021, à consulta do relator especial das Nações Unidas sobre a independência dos juízes e dos advogados no contexto da elaboração do seu próximo relatório sobre a proteção dos advogados.
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 Ver, em particular, o gráfico 58, "Independência das ordens de advogados e dos advogados".

³ Recomendação n.º R(2000)21 do Comité de Ministros do Conselho da Europa.

No que se refere a instrumentos vinculativos, o artigo 6.º da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais consagra o direito a um processo equitativo, que inclui o direito a ser representado por um defensor. O artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia consagra o direito à ação e a um tribunal imparcial e confere a todas as pessoas a possibilidade de se fazerem aconselhar, defender e representar em juízo.

No que se refere a instrumentos jurídicos não vinculativos, os princípios de Havana, adotados pelas Nações Unidas em 1990⁴, consagram princípios básicos relativos à função dos advogados. A Recomendação n.º R(2000)21 do Conselho da Europa sobre a liberdade de exercer a profissão de advogado⁵ convida os Estados Partes a assegurarem, entre outras coisas, a liberdade de opinião e de expressão dos advogados, o respeito do sigilo profissional e o direito à proteção contra todas as formas de pressão, de sanções ou de ameaças.

Na União Europeia, a profissão de advogado foi regulamentada na perspetiva da livre prestação de serviços. A Diretiva 77/249/CEE, de 22 de março de 1977⁶, e a Diretiva 98/5/CE, de 16 de fevereiro de 1998⁷, fixaram, assim, regras e condições para que um advogado possa exercer, de forma pontual ou permanente, num Estado-Membro diferente daquele em que adquiriu a sua qualificação profissional.

⁴ [Princípios Básicos relativos à Função dos Advogados](#), adotados pelo Oitavo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento dos Delinquentes, realizado em Havana (Cuba), de 27 de agosto a 7 de setembro de 1990.

⁵ [Recomendação n.º R\(2000\)21](#) do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre a liberdade de exercer a profissão de advogado, adotada em 25 de outubro de 2000.

⁶ [Diretiva 77/249/CEE](#) do Conselho, de 22 de março de 1977, tendente a facilitar o exercício efetivo da livre prestação de serviços pelos advogados.

⁷ [Diretiva 98/5/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 1998, tendente a facilitar o exercício permanente da profissão de advogado num Estado-Membro diferente daquele em que foi adquirida a qualificação profissional.

O exercício da profissão de advogado também foi regulamentado de forma incidental nos textos de direito derivado em matéria penal, como a Diretiva 2012/13/UE, de 22 de maio de 2012, relativa ao direito à informação em processo penal⁸, ou ainda a Diretiva 2013/48/UE, de 22 de outubro de 2013, relativa ao direito de acesso a um advogado⁹, cujo artigo 4.º consagra a confidencialidade das comunicações entre o advogado e o seu cliente.

O Parlamento Europeu, na sua Resolução de 23 de março de 2006, sobre as profissões jurídicas e o interesse geral no funcionamento da ordem jurídica já teve ocasião de "*reconhece[r] inteiramente o papel crucial desempenhado pelas profissões jurídicas numa sociedade democrática para garantir o respeito dos direitos fundamentais, o primado do Direito e a segurança na aplicação da lei, quer quando os advogados representam e defendem os clientes em tribunal, quer quando prestam aconselhamento jurídico aos clientes*".

No entanto, não existe qualquer regulamentação específica do estatuto ou da deontologia da profissão de advogado à escala da UE¹⁰. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia e na falta de regras europeias específicas na matéria "*cada Estado-Membro tem, em princípio, a liberdade de regulamentar o exercício da profissão de advogado no seu território*"¹¹, podendo as regras aplicáveis à profissão diferir substancialmente de um Estado para outro.

Esta falta de um *corpus* comum dá uma grande flexibilidade à jurisprudência mas impede a referência a normas comuns nos casos em que a independência dos advogados, considerada global ou individualmente, esteja comprometida ou, no mínimo, seja contestada.

⁸ [Diretiva 2012/13/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de maio de 2012, relativa ao direito à informação em processo penal.

⁹ [Diretiva 2013/48/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de outubro de 2013, relativa ao direito de acesso a um advogado em processo penal e nos processos de execução de mandados de detenção europeus, e ao direito de informar um terceiro aquando da privação de liberdade e de comunicar, numa situação de privação de liberdade, com terceiros e com as autoridades consulares.

¹⁰ O Conselho das Ordens de Advogados da União Europeia adotou em 2021 um "modelo de código de deontologia dos advogados europeus".

¹¹ TJUE, 19 de fevereiro de 2002, *Wouters e outros contra Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, [Processo C-309/99](#), ponto 99.

A este respeito, poderia iniciar-se uma reflexão sobre um *corpus* normativo comum relativo à profissão de advogado, como elemento essencial para garantir o bom funcionamento da justiça na União Europeia. Estão em curso trabalhos neste sentido no âmbito do Conselho da Europa. Com efeito, o Comité Europeu de Cooperação Jurídica (CDCJ) está atualmente a trabalhar na viabilidade de um novo instrumento jurídico europeu relativo à profissão de advogado. A oportunidade de a União Europeia abordar igualmente este assunto merece ser examinada. Com efeito, as exigências específicas relativas à qualidade das decisões judiciais para aplicar o princípio da confiança mútua que caracteriza o espaço judiciário europeu poderiam justificar que a União pondere a oportunidade e as modalidades segundo as quais se poderia dotar, a mais ou menos longo prazo, de um *corpus* de regras específicas sobre esta matéria.

A fim de realizar progressos conjuntos sobre os meios necessários para proteger a profissão, e na perspectiva de salvaguardar e promover o Estado de direito, os ministros serão convidados a responder às seguintes perguntas:

- 1) À luz da sua situação nacional, considera que um estatuto europeu de advogado, garante do exercício independente da profissão, poderia contribuir para garantir o respeito pelo Estado de direito?
 - 2) Quais são os desafios que, na sua missão de defesa do Estado de direito, os advogados enfrentam na União e como poderia a União contribuir para lhes dar resposta?
-