



Svet
Evropske unije

Bruselj, 17. februar 2022
(OR. fr)

6319/22

JAI 203
JUSTCIV 24
COPEN 49
FREMP 33

DOPIS

Pošiljatelj: predsedstvo
Prejemnik: Odbor stalnih predstavnikov/Svet

Zadeva: Dostop do odvetnika in pravna država
– dokument predsedstva za razpravo

V prilogi vam pošiljamo navedeni dokument za zasedanje Sveta (pravosodje in notranje zadeve) 3. in 4. marca 2022.

Odvetniki in odvetnice (v nadaljnjem besedilu: odvetniki) imajo pomembno vlogo pri zaščiti pravne države in neodvisnosti sodstva, pri čemer spoštujejo delitev oblasti in temeljne pravice. V okviru svojih dolžnosti svetovanja, zastopanja in pravne pomoči branijo pravice in svoboščine strank, jih zastopajo na sodiščih in tako prispevajo k dostopnemu, razumljivemu, pravičnemu in človeku prijaznem pravosodju.

V pravni državi so odvetniki nepogrešljiva povezava med strankami in njihovim pravosodnim sistemom, hkrati pa tudi močan branik pred kakršno koli obliko samovoljne oblasti.

Komisija v poročilu o pravni državi iz leta 2021 poudarja, da je pogoj za uspešen pravosodni sistem, da lahko odvetniki svobodno opravljajo svoje dejavnosti svetovanja strankam in zastopanja strank, odvetniške zbornice pa imajo pomembno vlogo pri zagotavljanju njihove neodvisnosti in poklicne integritete.

Zato morajo odvetniki pri opravljanju svojih nalog zagotoviti določena jamstva v odnosu do javnih organov, gospodarskih sil, sodstva, kolegov, strank in celo lastnih interesov. V zvezi s tem odvetniške zbornice, v katerih se združujejo in organizirajo odvetniki, pomagajo zagotavljati njihovo neodvisnost ter poklicno integriteto in etiko.

Trenutno odvetniški poklic urejajo predvsem nacionalna pravila. Na ravni Unije ni soglasja niti o sami opredelitvi odvetniškega poklica, ki se v posameznih državah razlikuje. Vendar pa se tako v odvetniških krogih v Evropski uniji kot tudi zunaj nje pojavljajo pozivi k prijavljanju napadov, usmerjenih na ta poklic.

Med letoma 2010 in 2020 je bilo na svetovni ravni pri opravljanju poklicnih dejavnosti umorjenih, pridržanih ali ogroženih 2500 odvetnikov¹. Svet odvetniških združenj Evrope (CCBE) ugotavlja, da se na evropski celini, kjer je spoštovanje pravne države na splošno še vedno visoko, še naprej pojavljajo napadi na odvetnike, in sicer v obliki groženj, kršitev zaupnosti odnosov s stranko, izenačevanja odvetnikov z zadevami njihovih strank in včasih poskusov oviranja opravljanja poklica.

Poleg tega napadi na odvetniški poklic ne zadevajo le posameznih odvetnikov, ampak se lahko se tudi neposredno ali posredno nanašajo na ta poklic v celoti.

Na splošno so odvetniki še posebej izpostavljeni povsod tam, kjer sta ogroženi pravna država in neodvisnost sodnikov. In prav v tem kontekstu Komisija v svojem letnem poročilu o stanju pravne države vse bolj opozarja na položaj odvetnikov v različnih državah članicah. Kadar je ogrožena pravna država, so odvetniki zaradi svoje pomembne vloge pri delovanju pravosodnega sistema, pri zagotavljanju dostopa sodržavljanov in sodržavljanek do pravnega varstva ter pri varstvu temeljnih pravic in svoboščin eden od najbolj napadanih poklicev.

V pregledu stanja na področju pravosodja² za leto 2021 je poudarjeno, da imajo odvetniške zbornice pomembno vlogo pri zagotavljanju neodvisnosti odvetnikov, in opozarja, da evropski standardi³ med drugim zahtevajo svobodo opravljanja odvetniškega poklica in neodvisnost odvetniških zbornic ter določajo osnovna načela disciplinskih postopkov proti odvetnikom.

¹ Odgovor CCBE z dne 6. decembra 2021 na posvetovanje s posebnim poročevalcem ZN za neodvisnost sodnikov in odvetnikov ob pripravi njegovega prihodnjega poročila o zaščiti odvetnikov
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 Glej zlasti sliko 58 „Neodvisnost odvetniških zbornic in odvetnikov“.

³ Priporočilo št. R(2000) 21 Odbora ministrov Sveta Evrope.

Kar zadeva zavezujoče instrumente, je v členu 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin določena pravica do poštenega sojenja, ki vključuje pravico do obrambe z zagovornikom. Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah določa pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča ter zagotavlja vsakomur možnost svetovanja, obrambe in zastopanja.

Kar zadeva instrumente mehkega prava so v načelih Združenih narodov Havane iz leta 1990⁴ določena osnovna načela v zvezi z vlogo odvetniške zbornice. Svet Evrope je v Priporočilu št. R (2000) 21 o svobodi opravljanja odvetniškega poklica⁵ pozval države pogodbenice, naj med drugim zagotovijo svobodo mnenja in izražanja odvetnikov, spoštovanje poslovne skrivnosti in pravico do varstva pred vsemi oblikami pritiska, sankcij ali groženj.

V Evropski uniji je odvetniški poklic reguliran z vidika svobode opravljanja storitev. V Direktivi 77/249/EGS z dne 22. marca 1977⁶ in Direktivi 98/5/ES z dne 16. februarja 1998⁷ so torej določena pravila in pogoji za občasno ali trajno opravljanje odvetniškega poklica v državi članici, ki ni država, v kateri je pridobil kvalifikacijo.

⁴ [Osnovna načela o vlogi odvetniške zbornice](#), sprejeta na osmem kongresu Združenih narodov o preprečevanju kriminala in ravnanju s storilci kaznivih dejanj, ki je potekal od 27. avgusta do 7. septembra 1990 v Havani (Kuba).

⁵ [Priporočilo št. R\(2000\) 21](#) Odbora ministrov državam članicam o svobodi opravljanja odvetniškega poklica, sprejeto 25. oktobra 2000.

⁶ [Direktiva Sveta 77/249/EGS](#) z dne 22. marca 1977 o učinkovitem uresničevanju svobode opravljanja storitev odvetnikov.

⁷ [Direktiva 98/5/ES](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 1998 za olajšanje trajnega opravljanja poklica odvetnika v drugi državi članici kakor tisti, v kateri je bila kvalifikacija pridobljena.

Opravljanje odvetniškega poklica je posredno urejeno tudi v sekundarni zakonodaji v kazenskih zadevah, kot sta Direktiva 2012/13/EU z dne 22. maja 2012 o pravici do obveščeniosti v kazenskem postopku⁸ ali Direktiva 2013/48/EU z dne 22. oktobra 2013 o pravici do dostopa do odvetnika⁹, v kateri je v členu 4 določena pravica do zaupnosti komunikacije.

Evropski parlament že v Resoluciji z dne 23. marca 2006 o pravnih poklicih in splošnem interesu na področju delovanja pravnih sistemov „*v celoti priznava ključno vlogo, ki jo imajo pravni poklici v demokratični družbi pri zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic, pravne države in zaščite na področju uporabe zakonodaje, ko pravniki zastopajo in branijo stranke na sodišču ter jim dajejo pravne nasvete*“.

Vendar na ravni Unije ni nobenih posebnih pravil o statusu ali etiki odvetniškega poklica¹⁰. V zvezi s tem lahko v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča Evropske unije v primeru, kadar ni posebnih evropskih pravil, „*država članica (...) načeloma prosto ureja opravljanje odvetniškega poklica na svojem ozemlju*¹¹“, zato se lahko pravila, ki se uporabljajo za ta poklic, v posameznih državah članicah bistveno razlikujejo.

To pomanjkanje skupnih pravil omogoča veliko prožnost sodne prakse, vendar preprečuje sklicevanje na skupne standarde v primerih, ko bi bila neodvisnost odvetnikov, na splošno ali v posameznih primerih, lahko ogrožena ali vsaj sporna.

⁸ [Direktiva 2012/13/EU](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. maja 2012 o pravici do obveščeniosti v kazenskem postopku.

⁹ [Direktiva 2013/48/EU](#) Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. oktobra 2013 o pravici do dostopa do odvetnika v kazenskem postopku in v postopkih na podlagi evropskega naloga za prijetje ter pravici do obvestitve tretje osebe ob odvzemu prostosti in do komunikacije s tretjimi osebami in konzularnimi organi med odvzemom prostosti.

¹⁰ Svet odvetniških združenj Evrope je leta 2021 sprejel „vzorčni etični kodeks za evropske odvetnike“.

¹¹ Sodba Sodišča z dne 19. februarja 2002 v zadevi *Wouters in drugi proti Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, [Zadeva C-309/99](#), točka 99.

V zvezi s tem bi lahko začeli razmišljati o skupnem sklopu pravil za odvetniški poklic kot bistvenem elementu za zagotavljanje pravilnega delovanja pravosodja v Evropski uniji. Svet Evrope si že prizadeva v tej smeri. Evropski odbor za pravno sodelovanje (CDCJ) trenutno preučuje izvedljivost novega evropskega pravnega instrumenta v zvezi z odvetniškim poklicem. Treba bi bilo preučiti tudi možnost glede obravnave tega vprašanja na ravni Evropske unije. Unija bi dejansko lahko razmislila – in sicer na podlagi posebnih zahtev v zvezi s kakovostjo sodnih odločb za izvajanje načela vzajemnega zaupanja, ki je značilno za evropsko pravosodno območje –, o tem, ali in kako bi lahko na tem področju bolj ali manj dolgoročno sprejela posebna pravila.

Da bi dosegli skupen napredek v razmišljanjih o sredstvih, potrebnih za zaščito odvetniškega poklica, ter zaščitili in spodbujali pravno državo, naj ministri in ministrice odgovorijo na naslednja vprašanja:

- 1) Ali glede na vaše nacionalne razmere menite, da bi lahko evropski statut za odvetnike, ki zagotavlja neodvisno opravljanje poklica, pomagal zagotavljati spoštovanje pravne države?
- 2) S kakšnimi izzivi se srečujejo odvetniki v Uniji pri zagovarjanju pravne države in kako bi lahko Unija prispevala k njihovem reševanju?