Raad van de
Europese Unie

Brussel, 17 februari 2022
(OR. fr)

6319/22

JAI 203
JUSTCIV 24
COPEN 49
FREMP 33

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Toegang tot een advocaat en de rechtsstaat - Discussienota van het voorzitterschap

Met het oog op de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 3-4 maart 2022 gaat voor de delegaties in de bijlage bovengenoemd document.

BIJLAGE

Advocaten spelen een belangrijke rol bij de bescherming van de rechtsstaat en van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, en bij de eerbiediging van de scheiding der machten en van de grondrechten. Wanneer zij als juridisch vertegenwoordiger advies en bijstand verlenen, verdedigen zij de rechten en vrijheden van de rechtzoekenden, en vertegenwoordigen zij hen ten overstaan van de rechtbank. Op die manier dragen zij bij tot een toegankelijk, begrijpelijk, rechtvaardig en menselijk rechtssysteem.

In een rechtsstaat zijn advocaten niet alleen een onmisbare spil tussen de rechtzoekende en het rechtssysteem, maar trekken zij ook een stevige muur op tegen iedere vorm van willekeur.

In het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2021 wordt benadrukt dat een doeltreffend justitieel stelsel veronderstelt dat advocaten vrij zijn om hun cliënten te adviseren en te vertegenwoordigen, en dat de balies een belangrijke rol spelen bij het waarborgen van de onafhankelijkheid en de professionele integriteit van advocaten.

Daarom moeten advocaten hun taken met zekere waarborgen vervullen ten aanzien van de overheid, de economische macht, de rechterlijke macht, hun collega's, hun cliënten, en zelfs hun eigen belangen. De balies waarin advocaten zich verenigen en organiseren, dragen in dit opzicht bij tot het waarborgen van de onafhankelijkheid, de professionele integriteit en de deontologie van advocaten.

Tot dusver wordt het beroep van advocaat hoofdzakelijk door nationale wetgeving gereguleerd. Binnen de Unie bestaat er geen consensus over de definitie van het beroep van advocaat, en elke lidstaat geeft er een andere invulling aan. Zowel binnen als buiten de Europese Unie laten steeds meer advocaten hun stem horen over de aanvallen die zij soms moeten ondergaan.

Tussen 2010 en 2020 zijn wereldwijd bijna 2 500 advocaten omgebracht, opgepakt of bedreigd tijdens de uitoefening van hun werkzaamheden[1]. Volgens de Raad van de balies van de Europese Unie (CCBE) zijn advocaten op het Europese continent, waar de rechtsstaat in het algemeen strikt wordt geëerbiedigd, nog steeds het slachtoffer van aanvallen in de vorm van bedreigingen, schendingen van de vertrouwelijkheid van de relatie met hun cliënten, assimilatie van advocaten met de zaak van hun cliënten, en soms pogingen om hen te hinderen in de uitoefening van hun beroep.

De aanvallen op het beroep van advocaat zijn bovendien niet alleen tegen specifieke advocaten gericht. Ze kunnen ook direct dan wel indirect de hele beroepsgroep betreffen.

In het algemeen zijn advocaten bijzonder kwetsbaar overal waar er sprake is van achteruitgang van de rechtsstaat en aanvallen op de onafhankelijkheid van rechters. Tegen die achtergrond besteedt de Commissie in haar jaarverslag over de rechtsstaat steeds meer aandacht aan de situatie van advocaten in de verschillende lidstaten. Gezien hun fundamentele rol in de werking van het rechtsstelsel, de toegang van de burger tot het rechtssysteem, en de bescherming van de vrijheden en grondrechten, is advocaat een van de beroepen die het zwaarst worden getroffen wanneer de rechtsstaat wordt bedreigd.

Het scorebord voor justitie 2021[2] benadrukt dat balies van doorslaggevend belang zijn om de onafhankelijkheid van advocaten te waarborgen, en wijst erop dat de Europese normen[3] onder meer de vrije uitoefening van het beroep van advocaat en de onafhankelijkheid van de balies vereisen, en de basisbeginselen voor tuchtprocedures tegen advocaten vastleggen.

---

1 Antwoord van de CCBE van 6 december 2021 op de raadpleging van de speciale rapporteur van de Verenigde Naties over de onafhankelijkheid van rechters en advocaten bij de voorbereiding van het volgende verslag over de bescherming van advocaten. 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 Zie met name grafiek 58: onafhankelijkheid van balies en advocaten.

3 Aanbeveling nr. R(2000)21 van het Comité van ministers van de Raad van Europa.

Wat bindende instrumenten betreft, is in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden het recht op een eerlijk proces verankerd, dat het recht op verdediging door een advocaat omvat. In artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht verankerd. Dit artikel voorziet voor iedereen ook in de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

Wat zachte wetgeving betreft, zijn in de Regels van Havana van de Verenigde Naties van 1990[4] basisbeginselen inzake de rol van de balie verankerd. In aanbeveling nr. R (2000)21 van de Raad van Europa inzake de vrije uitoefening van het beroep van advocaat[5] wordt de staten die partij zijn verzocht onder meer de vrijheid van mening en meningsuiting van advocaten, de inachtneming van het beroepsgeheim en het recht op bescherming tegen iedere vorm van druk, sancties of bedreigingen te waarborgen.

In de Europese Unie wordt het beroep van advocaat gereguleerd vanuit het perspectief van het vrij verrichten van diensten. Richtlijn 77/249/EEG van 22 maart 1977[6] en Richtlijn 98/5/EG van 16 februari 1998[7] voorzien bijvoorbeeld in voorschriften en voorwaarden voor het sporadisch dan wel permanent uitoefenen van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waarin de beroepskwalificatie is verworven.

---

4 Basisbeginselen inzake de rol van de balie, goedgekeurd door het achtste congres van de Verenigde Naties inzake de preventie van misdaad en de behandeling van misdadigers, gehouden te Havana (Cuba) van 27 augustus tot en met 7 september.

5 Aanbeveling nr. R (2000)21 van het Comité van ministers aan de lidstaten inzake de vrije uitoefening van het beroep van advocaat, geformuleerd op 25 oktober 2000.

6 Richtlijn 77/249/EEG van de Raad van 22 maart 1977 tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening door advocaten van het vrij verrichten van diensten.

7 Richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 1998 ter vergemakkelijking van de permanente uitoefening van het beroep van advocaat in een andere lidstaat dan die waar de beroepskwalificatie is verworven.

Het uitoefenen van het beroep van advocaat wordt tevens incidenteel gereguleerd in teksten van secundair recht in strafzaken, zoals Richtlijn 2012/13/EU van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures[8] en Richtlijn 2013/48/EU van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat[9]. Artikel 4 van deze laatste richtlijn ziet op de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen advocaat en cliënt.

Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie van 23 maart 2006 over de juridische beroepen en het algemeen belang van een goed functioneren van de rechtstelsels al eerder "*ten volle de essentiële rol [erkend] die de juridische beroepen in een democratische samenleving vervullen bij het garanderen van de naleving van de fundamentele rechten, de rechtsstaat en de veilige toepassing van de wet, wanneer advocaten hun cliënten in de rechtszaal vertegenwoordigen en verdedigen, en ook wanneer zij hun cliënten rechtsadvies verstrekken*".

Toch bestaan er op Unieniveau geen specifieke regels voor de status of de deontologie van het beroep van advocaat[10]. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat, bij gebreke van specifieke Europese bepalingen, "*elke lidstaat in beginsel vrij is om de uitoefening van het beroep van advocaat op zijn grondgebied te regelen*[11]". De op dit beroep toepasselijke regels kunnen dan ook aanzienlijk verschillen per lidstaat.

Door het ontbreken van een gemeenschappelijk corpus is de rechtspraak weliswaar uiterst flexibel, maar kan niet worden teruggevallen op gemeenschappelijke normen wanneer de onafhankelijkheid van advocaten, als beroepsgroep of individueel, in het gedrang komt of a minima in twijfel wordt getrokken.

---

8 Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures.

9 Richtlijn 2013/48/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming.

10 De Raad van de balies van de Europese Unie heeft in 2021 een "ontwerp van deontologische code voor Europese advocaten" aangenomen.

11 Hof van Justitie van de Europese Unie, 19 februari 2002, *Wouters e.a./Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, zaak C-309/99, punt 99.

In dit opzicht zou moeten worden nagedacht over een gemeenschappelijk normatief corpus met betrekking tot het beroep van advocaat, als fundamentele bouwsteen om de goede werking van de rechtspleging in de Europese Unie te waarborgen. De Raad van Europa maakt hier reeds werk van. Zo bestudeert het Europees Comité voor juridische samenwerking (CDCJ) momenteel of het mogelijk is een nieuw EU-rechtsinstrument voor het beroep van advocaat uit te werken. Onderzocht moet worden of het wenselijk is dat de Europese Unie zich hier ook over buigt. Gezien de specifieke kwaliteitseisen waaraan rechterlijke beslissingen moeten voldoen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijds vertrouwen, dat kenmerkend is voor de Europese justitiële ruimte, zou het gerechtvaardigd kunnen zijn dat de Unie nadenkt over de mogelijkheid en de manieren om op min of meer lange termijn tot een corpus van specifieke voorschriften hieromtrent te komen.

Om dieper in te gaan op wat nodig is om het beroep te beschermen, vanuit het oogpunt van de waarborging en de verdediging van de rechtsstaat, wordt de ministers verzocht van gedachten te wisselen over de volgende vragen:

1) Bent u op basis van uw nationale situatie van mening dat een Europese status van advocaat, die de onafhankelijke uitoefening van het beroep waarborgt, zou kunnen bijdragen aan de eerbiediging van de rechtsstaat?

2) Met welke moeilijkheden hebben advocaten in de Europese Unie te maken bij het verdedigen van de rechtsstaat en hoe kan de Unie hen hierbij helpen?