



Brüssel, den 17. Februar 2022
(OR. fr)

6319/22

JAI 203
JUSTCIV 24
COPEN 49
FREMP 33

VERMERK

Absender: Der Vorsitz
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.: Zugang zu Rechtsbeistand und Rechtsstaatlichkeit
- Diskussionspapier des Vorsitzes

Im Hinblick auf die Tagung des Rates (Justiz und Inneres) am 3./4. März 2022 erhalten die Delegationen in der Anlage das oben genannte Dokument.

Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte spielen eine wichtige Rolle beim Schutz der Rechtsstaatlichkeit und der Unabhängigkeit der Justiz sowie bei der Achtung der Gewaltenteilung und der Grundrechte. Im Rahmen ihrer Aufgaben der Beratung, der Vertretung und des juristischen Beistands verteidigen sie die Rechte und Freiheiten des Einzelnen, bringen dessen Stimme vor Gericht zu Gehör und tragen so zu einer zugänglichen, verständlichen, gerechten und humanen Justiz bei.

In einem Rechtsstaat bildet die Rechtsanwaltschaft sowohl eine unerlässliche Schnittstelle zwischen dem Einzelnen und der Justiz als auch ein solides Bollwerk gegen jede Form von Machtwillkür.

Im Bericht der Kommission über die Rechtsstaatlichkeit 2021 wird betont, dass ein wirksames Justizsystem voraussetzt, dass Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte ihre Beratungs- und Vertretungstätigkeiten für ihre Mandantschaft frei ausüben können und dass Anwaltskammern einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, die Unabhängigkeit und die berufliche Integrität der Rechtsanwaltschaft zu garantieren.

Daher müssen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte ihre Aufgaben mit bestimmten Garantien gegenüber der Regierung, der Wirtschaft, der Justiz, ihren Kolleginnen und Kollegen, ihrer Mandantschaft und sogar ihren eigenen Interessen wahrnehmen. Die Kammern, in denen sich Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte zusammenschließen und organisieren, tragen in dieser Hinsicht dazu bei, ihre Unabhängigkeit, berufliche Integrität und Berufsethik zu gewährleisten.

Bei den für den Rechtsanwaltsberuf geltenden Regeln handelt es sich heute vorwiegend um nationale Regelungen. Selbst über die Definition des Rechtsanwaltsberufs besteht innerhalb der Union kein Konsens, sondern sie unterscheidet sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Sowohl innerhalb als auch außerhalb der Europäischen Union werden allerdings von Angehörigen der Rechtsanwaltschaft Verstöße angeprangert, die sich gegen sie selbst richten können.

Weltweit wurden zwischen 2010 und 2020 fast 2500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte bei der Ausübung ihres Berufs ermordet, festgenommen oder bedroht¹. Der Rat der europäischen Anwaltschaften (CCBE) weist darauf hin, dass es auf dem europäischen Kontinent, wo die Achtung der Rechtsstaatlichkeit insgesamt hoch ist, nach wie vor zu Angriffen auf Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte kommt, die sich in Drohungen, der Verletzung der Vertraulichkeit der Beziehungen zu Mandanten, der Gleichsetzung von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten mit den von ihnen vertretenen Fällen und manchmal der versuchten Behinderung der Berufsausübung manifestieren.

Darüber hinaus betreffen die Angriffe auf den Rechtsanwaltsberuf nicht nur einzelne Angehörige dieses Berufs. Sie können sich auch direkt oder indirekt gegen den gesamten Berufsstand richten.

Überall, wo ein Rückgang der Rechtsstaatlichkeit und Angriffe gegen die richterliche Unabhängigkeit zu verzeichnen sind, sind Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte generell besonders gefährdet. Vor diesem Hintergrund misst die Kommission der Prüfung der Situation der Rechtsanwaltschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten in ihrem Jahresbericht über die Rechtsstaatlichkeit immer größere Bedeutung bei. Wenn die Rechtsstaatlichkeit bedroht ist, gehören Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte aufgrund ihrer wichtigen Rolle für das Funktionieren des Justizwesens, den Zugang ihrer Mitbürgerinnen und Mitbürger zur Justiz und den Schutz der Grundfreiheiten und Grundrechte zu den am stärksten gefährdeten Berufsgruppen.

Im Justizbarometer 2021² wird darauf hingewiesen, dass die Anwaltskammern für die Wahrung der Unabhängigkeit der Rechtsanwaltschaft eine wichtige Rolle spielen, und es wird daran erinnert, dass die europäischen Normen³ unter anderem die freie Berufsausübung der Anwältinnen und Anwälte sowie die Unabhängigkeit der Anwaltskammern vorschreiben und die Grundprinzipien für Disziplinarverfahren gegen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte festlegen.

¹ Antwort des CCBE vom 6. Dezember 2021 auf die Konsultation des Sonderberichterstatters der Vereinten Nationen für die Unabhängigkeit von Richtern und Anwälten anlässlich der Erstellung des nächsten Berichts über den Schutz von Rechtsanwälten.
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 Siehe insbesondere Grafik 58 „Unabhängigkeit von Anwaltskammern sowie Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten“.

³ Empfehlung Rec (2000) 21 des Ministerkomitees des Europarats.

Was die verbindlichen Instrumente anbelangt, so ist in Artikel 6 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten das Recht auf ein faires Verfahren verankert, was auch das Recht auf Vertretung durch einen Verteidiger umfasst. In Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht verankert, zudem erhält jede Person die Möglichkeit, sich beraten, verteidigen und vertreten zu lassen.

Was die nichtrechtsverbindlichen Instrumente anbelangt, so sind die Grundprinzipien betreffend die Rolle der Rechtsanwälte in den Grundprinzipien der Vereinten Nationen von Havanna von 1990⁴ verankert. In der Empfehlung R (2000) 21 des Europarats über die freie Berufsausübung der Anwältinnen und Anwälte⁵ werden die Parteien aufgefordert, unter anderem die Meinungsäußerungsfreiheit von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, die Wahrung des Berufsgeheimnisses und das Recht auf Schutz vor jeglicher Form von Druck, Sanktionen oder Drohungen zu garantieren.

In der Europäischen Union wurde der Rechtsanwaltsberuf unter dem Blickwinkel des freien Dienstleistungsverkehrs geregelt. So wurden in der Richtlinie 77/249/EWG vom 22. März 1977⁶ und der Richtlinie 98/5/EG vom 16. Februar 1998⁷ die Regeln und Bedingungen festgelegt, unter denen ein Rechtsanwalt punktuell oder dauerhaft in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem er seine Qualifikation erworben hat, seinen Beruf ausüben darf.

⁴ [Grundprinzipien betreffend die Rolle der Rechtsanwälte](#), angenommen vom Kongress der Vereinten Nationen für Verbrechensverhütung und die Behandlung Straffälliger, der vom 27. August bis 7. September 1990 in Havanna (Kuba) stattfand.

⁵ [Empfehlung Nr. °R\(2000\)21](#) des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über die freie Berufsausübung der Anwältinnen und Anwälte, die am 25. Oktober 2000 angenommen wurde.

⁶ [Richtlinie 77/249/EWG](#) des Rates vom 22. März 1977 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte.

⁷ [Richtlinie 98/5/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 zur Erleichterung der ständigen Ausübung des Rechtsanwaltsberufs in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem die Qualifikation erworben wurde.

Die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs wird außerdem inzident im Sekundärrecht im Bereich Strafrecht geregelt, zum Beispiel in der Richtlinie [2012/13/EU](#) vom 22. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren⁸ oder der Richtlinie [2013/48/EU](#) vom 22. Oktober 2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand⁹, in deren Artikel 4 die Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Rechtsanwalt und Mandant verankert ist.

Das Europäische Parlament hat bereits in seiner Entschließung vom 23. März 2006 zu den Rechtsberufen und dem allgemeinen Interesse an der Funktionsweise der Rechtssysteme *„uneingeschränkt die wichtige Rolle an[erkannt], die die Rechtsberufe in einer demokratischen Gesellschaft spielen, um die Achtung der Grundrechte, die Rechtsstaatlichkeit und die Sicherheit bei der Anwendung des Gesetzes zu gewährleisten, wenn Rechtsanwälte Mandanten vor Gericht vertreten und verteidigen und auch wenn sie ihren Mandaten Rechtsbeistand leisten.“*

Auf Unionsebene gibt es jedoch keine spezifische Regelung des Berufsstands oder der Berufsethik des Rechtsanwaltsberufs¹⁰. In der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union wird darauf hingewiesen, dass es in Ermangelung spezifischer europäischer Vorschriften jedem Mitgliedstaat *„grundsätzlich frei[steht], die Ausübung des Rechtsanwaltsberufs für sein Hoheitsgebiet zu regeln“*¹¹, wobei die für den Beruf geltenden Vorschriften von einem Mitgliedstaat zum anderen erheblich voneinander abweichen können.

Dieses Fehlen eines gemeinsamen Regelwerks bietet der Rechtsprechung eine große Flexibilität, verhindert jedoch den Rückgriff auf gemeinsame Regeln, wenn die Unabhängigkeit der Rechtsanwaltschaft insgesamt oder in einzelnen Fällen beeinträchtigt oder zumindest in Frage gestellt wird.

⁸ [Richtlinie 2012/13/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren.

⁹ [Richtlinie 2013/48/EU](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs,

¹⁰ Der Rat der europäischen Anwaltschaften hat 2021 ein Modell für einen Verhaltenskodex für europäische Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte angenommen.

¹¹ EuGH, 19. Februar 2002, *Wouters u. a./Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten*, [Rechtssache C-309/99](#), Randnr. 99.

In diesem Zusammenhang könnten Überlegungen zu einem gemeinsamen Regelwerk über den Rechtsanwaltsberuf als wesentlicher Faktor zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens der Justiz in der Europäischen Union angestellt werden. Im Europarat laufen entsprechende Beratungen. Der Europäische Ausschuss für rechtliche Zusammenarbeit (CDCJ) befasst sich nämlich derzeit mit der Durchführbarkeit eines neuen europäischen Rechtsinstruments für den Rechtsanwaltsberuf. Es sollte geprüft werden, ob sich die Europäische Union ebenfalls mit diesem Thema beschäftigen sollte. Denn die spezifischen Anforderungen an die Qualität gerichtlicher Entscheidungen zur Umsetzung des Grundsatzes des gegenseitigen Vertrauens, der den europäischen Rechtsraum kennzeichnet, könnten rechtfertigen, dass die Union Überlegungen darüber anstellt, ob und nach welchen Modalitäten sie sich mittel- oder langfristig mit einem spezifischen Regelwerk für diesen Bereich ausstatten könnte.

Um im Hinblick auf die Wahrung und die Förderung der Rechtsstaatlichkeit gemeinsam bei den zum Schutz des Berufsstands erforderlichen Instrumenten Fortschritte zu erzielen, werden die Ministerinnen und Minister gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

- 1) Sind Sie angesichts Ihrer nationalen Situation der Ansicht, dass ein europäisches Rechtsanwaltsstatut, das eine unabhängige Berufsausübung garantiert, dazu beitragen könnte, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten?
- 2) Vor welchen Herausforderungen stehen die Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in der Union bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe, die Rechtsstaatlichkeit zu verteidigen, und wie könnte die Union einen Beitrag zu deren Bewältigung leisten?