

Geen polderachtig monstrem

Ook advocatuur heeft recht op democratie

Arjen van Rijn
advocaat te Den Haag

Het rapport *Een maatschappelijke Orde* is inmiddels van vele kanten tegen het licht gehouden (zie de Actualiteiten voor in dit nummer, en zie ook de afgelopen twee nummers). Het werd nogal eens *te dun* bevonden. Maar over het democratische gehalte van de voorstellen van de Commissie Advocatuur hebben we nog niet veel gehoord. Arjen van Rijn: ‘Deskundigen op het gebied van het consumentenrecht of van het mededingingsrecht? Fijn dat ze die kennis hebben, maar waaraan ontleneu zij hun legitimatie om de advocatuur regels te stellen?’



Illustratie: Dmitry de Bruijn

Democratie is in onze samenleving een van de belangrijkste uitgangspunten voor de inrichting van het bestuur. Kennelijk ziet de Commissie Advocatuur dat niet zo. Met verbazing las ik in het commissierapport *Een maatschappelijke Orde* het voorstel om een Regelgevende Raad voor de Advocatuur in te stellen met een meerderheid van onafhankelijke deskundigen, te benoemen door de minister van Justitie. Alle regulering zou aan dit orgaan moeten worden toevertrouwd. Met nog meer verbazing las ik vervolgens in het vorige *Advo-*

catenblad (2006-8, p. 353) de uitspraak van het commissielid Gerritsen om geen energie te verspillen aan het tegenhouden van een Regelgevende Raad, maar ervoor te zorgen dat het idee werkbaar wordt. Is dit dialoog? Wat de Commissie vindt van het idee moet zij weten, maar we hebben het altijd nog over een advies, meer niet. De Regelgevende Raad is geen natuurfenomeen, maar dient een op argumenten gebaseerde vrije keuze te zijn. Mijn keuze zal het in ieder geval niet zijn. Op dit moment stelt de advocatuur haar eigen regels vast die in

het belang zijn van de goede uitoefening van de praktijk en die nodig zijn voor de huishouding en de organisatie van de Orde. Dat gebeurt door het College van Afgevaardigden. De samenstelling van het College is het resultaat van vrije verkiezingen die door de plaatselijke orden worden georganiseerd. Regels worden met andere woorden gesteld op grond van een mandaat dat door de beroepsgroep zelf is verleend. Leden van het College van Afgevaardigden kunnen als gekozenen op hun handelen worden aangesproken. Kortom, een representatiemodel volgens de regelen der kunst. Er is sprake van democratie van onderop. Het algemeen belang wordt in dit model gewaarborgd door de bevoegdheid van de Kroon om door het College tot stand gebrachte verordeningen te vernietigen. Hier is sprake van een aanvullende vorm van democratie van bovenaf. De Kroon ontleent de politieke legitimatie voor haar eventuele ingrijpen aan de verantwoording die zij hierover aan het parlement moet afleggen.

POLDERACHTIG MONSTRUM

Voor de Commissie Advocatuur is dit alles niet goed genoeg. Om redenen die ze nergens duidelijk noteert, maar die vooral te maken lijken te hebben met een beweerdelijk te gering maatschappelijk draagvlak voor de huidige zelfregulering vanwege bestaande 'marktperfectionen', wil de Commissie een Regelgevende Raad voor de Advocatuur instellen waarvan een meerderheid wordt gevormd door benoemde onafhankelijke deskundigen. Een minderheid van de Regelgevende Raad zou kunnen bestaan uit advocaten die door het College van Afgevaardigden en erkende specialisatieverenigingen worden benoemd.

Als tweede mogelijkheid noemt de Commissie nog een meer SER-achtige oplossing, waarbij de Raad voor een derde bestaat uit advocaten, voor een derde uit personen afkomstig van ketenpartners en voor een derde uit Kroonleden. De Raad komt bovendien onder preventief toezicht van de minister van Justitie. Deze opzet waarborgt volgens de Raad 'de democratische en kwalitatieve inbreng van alle betrokkenen bij de advocatuur'.

Hier wordt een polderachtig monstrum ontworpen dat de macht legt bij benoemde deskundigen. Wat voor deskundigen zijn dat, die voor ons de regels gaan stellen? Deskundigen op het gebied van het consumentenrecht of van het mededingingsrecht? Fijn dat ze die kennis hebben, maar maakt dat hen voor alles geschikt? Waaraan ontleenen deze deskundigen hun legitimatie om regels voor de advocatuur vast te stellen? Aan het feit dat degene die hen benoemt hierover verantwoording moet afleggen? Dat is wel een heel vage vorm van legitimatie voor een vertegenwoordigend orgaan. Wie de bevoegdheid krijgt om regels te stellen, dient daarvoor rechtstreeks te zijn gelegitimeerd door degene voor wie die regels gelden. Bovendien dient hij op zijn handelen te kunnen worden aangesproken. Het ooit zwaar bevochten adagium *no taxation without representation* geldt ook voor advocaten.

HAAKS OP DE SER

De weg die de commissie inslaat staat ook haaks op bijvoorbeeld de discussie die op dit moment over de toekomst van het PBO-stelsel wordt gevoerd. In het ontwerpadvies van de Bestuurskamer van de SER van 16 februari 2006 wordt het juist als een groot goed gezien dat de besluitvorming van de schappen kan bogen op een duidelijke democratische legitimatie van onderop, door de steun van de meerderheid van de sector: 'Deze legitimatie is gefundeerd op de betrokkenheid van bedrijfsgenoten, in combinatie met een heldere toezichtstructuur'. Wel wordt gesignaleerd dat belanghebbenden (burgers, klanten of belastingbetalers) behoefte kunnen hebben aan uitleg of inspraak, maar dit moet worden gerealiseerd zonder de legitimatie van onderop overboord te gooien.

Die legitimatie moet juist worden versterkt, aldus het Kabinetstandpunt Toekomst PBO van mei 2006. Daarin meent het kabinet 'dat het besluitvormingsproces meer garanties moet bevatten dat een besluit op een democratische wijze tot stand komt. Voor eenieder die een directe relatie heeft met het schap moet volkomen duidelijk zijn wanneer en hoe zij betrokken (kunnen) worden bij het besluitvormingsproces. Dit betekent dat de schappen maatregelen moeten treffen waardoor ondernemers (en eventuele andere belanghebbenden) op transparante wijze aan de besluitvorming van een schap kunnen deelnemen.'

BREDERE BELANGENAFWEGING

De Commissie Advocatuur registreert terecht dat de regels die de advocatuur voor zichzelf stelt ook anderen, waaronder de consument van de advocatuurlijke dienstverlening, regarderen. Maar het is geen oplossing om de regelgevende bevoegdheid dan maar in handen van deskundigen te leggen. Ik kan mij voorstellen dat er bepaalde onderwerpen zijn die een zodanig effect hebben dat het vaststellen van regels niet (exclusief) aan de advocatuur mag worden overgelaten. Zo verdient wellicht het maken van normen die gerechtvaardigd zijn in het belang van de goede praktijkuitoefening én die de marktwerking belangrijk beïnvloeden, een bredere belangenafweging. De eerst aangewezen instantie om deze afweging te maken is dan echter de normale wetgever, dat wil zeggen hetzij de formele wetgever, hetzij – op basis van delegatie – de regering of een individuele minister, die daarover verantwoording aflegt aan het parlement. Dat is transparant, volledig democratisch en vormt de beste waarborg voor het meenemen van alle betrokken belangen.

Met alle respect voor benoemde deskundigheid: in het democratisch proces van het tot stand brengen van regelgeving mag zij niet de doorslag geven. Inbreng van andere belanghebbenden dan advocaten hoeft niet de meerderheidsinbreng van de advocatuur overboord te zetten, en als een bredere afweging gewenst is, behoort deze door de wetgever te geschieden. Dát zijn de vereisten van democratische legitimatie. ●