

Commissie buigt zich over Advocatenwet voor komende vijftig jaar

Naar een nieuwe ordening

J.J.H. Suyver

algemeen secretaris Orde

Net als in diverse Europese landen staan ook in Nederland de positie en functie van de balie politiek ter discussie. Er is nogal wat veranderd sinds de Advocatenwet tot stand kwam. Algemeen secretaris Jan Suyver van de Orde heeft wel zin in het komende onderzoek. Wordt het niet tijd voor aanscherping van het algemeen belang dat de Orde moet dienen, voor regeling van betrokkenheid van de rechtzoekende, voor modernisering van het tuchtrecht? En: 'Dat vergaderingen van ons wetgevend orgaan niet-openbaar zijn, is niet meer van deze tijd.'

Op 15 december 2004 verscheen in Engeland het Clementi-rapport.¹ De opdracht van de regering aan Sir David Clementi, zelf geen advocaat, was een raamwerk te ontwikkelen dat de concurrentie, de vernieuwing en het publieke en het consumentenbelang bij een goede juridische sector het best zou dienen.² Aanleidingen voor dit onderzoek waren de gecompliceerde toezichtstructuur (alleen al het onderscheid solicitor en barrister), het falend klachtrecht en heftige debatten over andere rechtsvormen voor de kantoren.

Na een uitvoerige consultatieronde, onder meer bij de Law Society (solicitors) en de Bar Council (barristers) maar ook bij consumentenorganisaties, is het eindrapport gepubliceerd. Misschien omdat er maar één auteur was – Clementi zat geen commissie voor – is dit een zeer toegankelijk geschreven rapport, uit één stuk, glashelder, bondig en toch volledig, alle mogelijke afwegingen en dilemma's behandelend en steeds uitmondend in een ondubbelzinnige keuze, elk hoofdstuk afgesloten met duidelijke conclusies. Ongeveer 140 bladzijden boeiende literatuur voor wie geïnteresseerd is in besturing, regulering en zelfreinigend vermogen (zoals klachtbehandeling) van onze beroepsgroep.

Clementi formuleert voorts heldere opvattingen over 'alternative business structures', zoals de al of niet toelaatbaarheid van samenwerking met anderen dan advocaten en de toelaatbaarheid van management en eigendom van kantoren bij niet-advocaten. Beide punten worden bevestigend beantwoord, onder voorwaarden.

De voornaamste aanbevelingen zijn de oprichting van een Legal Services Board met verordenende bevoegdheid die de Board deels aan de 'front line'-organisaties zoals de Law Society kan mandateren – de Law Society moet deze functie splitsen van haar vertegenwoordigende en belangenbehartigende rol –, en de instelling van een nieuw onafhankelijk klachtinstituut. De Board is onafhankelijk van de regering en verantwoording verschuldigd aan het parlement. Hij bestaat in meerderheid uit non-lawyers, ook de voorzitter mag geen advocaat zijn.

HOLLANDSE CLEMENTI

Een paar dagen na het Clementi-rapport stuurde minister Donner de brief die uitwerking geeft aan de motie-Klaas de Vries naar de Tweede Kamer.³ De motie riep de regering op een analyse te geven van rol en positie van de advocatuur in de rechtsstaat en rechtsorde. In het bijzonder zou de regering aandacht moeten schenken aan de volgende onderwerpen: tegenstelling tussen procederende en adviserende advocaat (mede in verband met de vraag of privileges als het verschoningsrecht ook voor de adviserende advocaat zouden moeten gelden); de toegang tot rechtshulp voor particulieren; de interna-

tionalisering van de advocatuur; het functioneren van toezicht; het klacht- en tuchtrecht.

De aanleiding voor deze motie is niet geweest een of ander incident in de balie, maar de bespreking door de Kamer van het rapport *De toekomst van de rechtsstaat*, van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR). Hierin komt de rol van de balie opmerkelijk weinig aan bod. Deze leemte wordt nu opgevuld door de brief van de minister. De brief loopt alle punten van de motie na met kort commentaar, en culmineert in de aankondiging dat de minister een commissie zal instellen. Deze commissie krijgt onder andere als opdracht voorstellen te doen over de bestuurlijke structuur, over een goede borging van kwaliteit en integriteit en over het klacht- en tuchtrecht. Het karwei moet in een zeer ambitieuze zes maanden na installatie klaar zijn. Zo krijgt dus ook de advocatuur haar commissie; het notariaat heeft al zijn commissie-evaluatie Notariswet (commissie-Hammerstein), die naar verwachting midden 2005 zal rapporteren.

Aldus komen verschillende ontwikkelingen bij elkaar. Minister Donner refereert in zijn brief niet aan Clementi, maar stelt niettemin – als de Kamer akkoord gaat – onze eigen *Clementi-review* in, op z'n Hollands, met een commissie.

*Het vertrouwen in de vrije beroepen
en het geloof in hun zelfregulering
lijken internationaal tanende*



HEMELSBREED VERSCHIL

Intussen geven de nationale mededingingsautoriteiten extra aandacht aan de regelgeving van vrije beroepen, mede als gevolg van het rapport van Eurocommissaris Monti over deze materie. Denemarken heeft een commissie die onder meer het procesmonopolie onder de loep neemt. In Frankrijk worden de publiciteitsregels opnieuw bekeken. In Duitsland is een wetsvoorstel gepubliceerd dat de juridische adviesmarkt ook voor anderen dan advocaten openstelt. Ook de NMa heeft een analyse van onze verordeningen in bewerking.

In het algemeen lijken het geloof in zelfregulering door de vrije beroepen en, mis-

schien wel ruimer, het vertrouwen in de vrije professies, internationaal tanende. De oorzaken zijn moeilijk precies te benoemen, maar liggen vermoedelijk in een samenstel van ontwikkelingen. Ik denk aan de internationale schaalvergroting van de advocatuur in verband met de toegenomen vrije mededinging. Nationale systemen van zelfregulering kunnen dan licht als belemmerend worden gezien, zowel door advocaten als door cliënten en mededingingswaakhonden.

Ook de terreurdreiging in het westen na 9/11 speelt een rol, bijvoorbeeld door de invloed daarvan op de reikwijdte van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht. In Nederland blijkt dit uit de mel-

dingsplicht op grond van de (uit een EU-richtlijn voortvloeiende) Wet-MOT en de identificatieverplichtingen van de Wid. Doelstelling van die wetten is niet alleen meer bestrijding van witwassen van drugsgelden, maar uitdrukkelijk ook bestrijding van terrorismefinanciering. In ons land heeft bovendien toegenomen politieke aandacht voor herkomst van advocatenhonoraria geleid tot een rapport van de werkgroep Betalingen aan advocaten,⁴ dat waarschijnlijk zal leiden tot scherpere en bij verordening vast te stellen regels voor de advocatuur.

Weer een andere oorzaak ligt in de bekende ondernemingschandalen en überhaupt in een verhoogde gevoeligheid voor integri-

1 www.legal-services-review.org.uk; zie voor een korte schets onder andere de *Orde van de dag* van 16 december jl.
2 Letterlijk: 'to consider what regulatory framework would best promote competition, innovation and the public and consumer interest in an efficient, effective and independent legal sector'. Dit framew-

ork moest zijn 'independent in representing the public and consumer interest, comprehensive, accountable, consistent, flexible, transparent, and no more restrictive or burdensome than is clearly justified'

3 Tweede Kamer 2003-2004, 29 297, nr. 7. De brief van 23 december 2004 (TK 04-05 29279 nr. 20). Zie

hierover ook het artikel van Lucien Wopereis 'Donner wil fundamenteel onderzoek balie' in *Advocatenblad* 2005-1, p. 4-5.

4 Zie ook hierover het vorige nummer van dit blad, *Advocatenblad* 2005-1.

Tegenover de taak van algemeen belang zaait art. 26 Advocatenwet verwarring door te spreken van opkomen voor rechten en belangen van de advocaten ‘als zodanig’

teit en transparantie (vergelijk Enron en dergelijke, met als resultaat de Amerikaanse Sarbanes Oxley-wet met rapportageverplichtingen voor advocaten, en in Nederland een grondige wettelijke hervorming van de accountancy).

Kortom, de ‘Umwelt’ van de regulering van de advocatuur verschilt hemelsbreed van die bij de totstandkoming van de Advocatenwet.

AANSCHERPING ‘BELANG’

Bedreigingen, kansen, of gewoonweg noodzakelijke hervormingen, omdat de tijden en omstandigheden nu eenmaal veranderen? Zolang de kernwaarden van het beroep van advocaat intact blijven – onafhankelijkheid en vertrouwelijkheid – is er in onze beroepsgroep naar ik verwacht steun voor studie naar modernisering van onze bestuurlijke structuur, en klacht- en tuchtrecht. De commissie die nu wordt ingesteld zal daar onderzoek naar doen. Met ongetwijfeld een schuin oog naar Clementi⁵ zal ze zich onder meer over de volgende essentiële vraagpunten moeten buigen.⁶ Dit kan leiden tot wijziging of zelfs hervorming van de Advocatenwet.

Een primaire vraag is mijns inziens of het belang dat het advocatenbestuur heeft te behartigen aanscherping behoeft. De Orde is een openbaar lichaam (art. 134 Grondwet) en dient dus het algemeen belang; een goede, bereikbare en betaalbare juridische dienstverlening voor elke rechtzoekende (particulier, onderneming, overheid). De Orde is in

deze zin medeverantwoordelijk voor de rechtspleging. Als dat zo duidelijk is, waarom dan aanscherping? Omdat art. 26 van de Advocatenwet verwarring zaait door te spreken van opkomen voor rechten en belangen van de advocaten ‘als zodanig’. Wat dit betreft is het Duitse bestel met een Deutscher Anwaltverein en de Bundesrechtsanwaltskammer duidelijker.⁷

Art. 26 is de bron van de Orde-doctrine dat het eigen belang van de balie mag worden behartigd zolang dat maar samenvalt met het algemeen belang. Verheldering van de doelstelling lijkt hoe dan ook gewenst, omdat die publieke taak binnen en buiten de balie vaak niet begrepen of herkend wordt.

BETROKKENHEID RECHTZOEKENDE

Indien rigoreus zou worden gekozen voor uitsluitend dat publiek belang (zoals Clementi doet), rijst de vraag of dat belang niet een wettelijke verankerde betrokkenheid moet krijgen. Waar het de Orde-regelgeving betreft valt te denken aan grotere betrokkenheid van de ‘stakeholders’ (rechtzoekende, eventueel ook zittende magistratuur), door een verplichte consultatie van ontwerp-regelgeving. Voorts ligt meer transparantie in ons regelgevend proces voor de hand. Dat vergaderingen van ons wetgevend orgaan niet-openbaar zijn, is niet meer van deze tijd (vergelijk art. 76 van de veel nieuwere Wet op het Notarisambt).

De brief van de minister stelt verder de onvermijdelijke vraag of de arrondissementen

tale bestuursstructuur met negentien plaatselijke Ordes naast de landelijke Orde ‘aanpassing behoeft’. Deze structuur heeft zijn voors en tegens. De commissie zal die stellig minutieus in kaart brengen en afwegen.

KLACHT- EN TUCHTRECHT

In het klacht- en tuchtrecht zijn zeker modernisering voorstelbaar.⁸ Ook de eventuele wenselijkheid van bestuurlijke boetes in bepaalde gevallen is bijvoorbeeld studie waard. Het valt wel te hopen dat de commissie oog heeft voor de efficiënte en effectieve zeeffwerking van de lokale dekens bij klachten en het uitvoeren van toezicht.

De cliënt heeft recht op een goed geregelde, bekende en uniforme klacht- en geschillenprocedure. De huidige Richtlijn Klachten- en Geschillenregeling Advocatuur biedt hiertoe een goede basis. De Geschillenregeling Advocatuur berust trouwens op een samenwerkingsovereenkomst tussen Orde, de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken en die voor Beroep en Bedrijf, en is aldus een voorbeeld van duidelijke betrokkenheid van de ‘consument’.

De commissie krijgt een brede, moeilijke en dus hoogst interessante opdracht. Daar komt een schets voor de volgende vijftig jaar uit. Het is dus zaak dat advocaten meediscussieren. Ik hoop dat het *Advocatenblad* dit jaar het forum zal zijn voor meningen uit de balie. ●

5 De werkwijze van Clementi in Engeland, namelijk eerst een ‘consultation paper’ publiceren en de reacties daarop meewegen in het eindrapport, is voor het draagvlak aan te bevelen. Los daarvan ligt het in de rede dat ook de Algemene Raad de balie in de gelegenheid stelt te worden gehoord.

6 Het lastige vraagstuk van het procesmonopolie laat ik hier gemakshalve terzijde. De commissie moet

hierover blijkens de brief wel voorstellen doen.

7 Zie ook P.A. Wackie Eysten, ‘Vijftig jaar Advocatenwet. En daarna?’, in *Advocaten pleiten staande*, 50 jaar Advocatenwet, 2002. De auteur vraagt zich hardop af of de Duitse situatie – met een duidelijke splitsing tussen belangenvereniging en advocatuurregulator, zoals ook door Clementi voorgesteld – niet ook te onzen navolging zou moeten krijgen.

8 Zie *Recht op tuchtrecht*, 50 jaar Hof van Discipline, eigen uitgave van het Hof, 2003, in het bijzonder de bijdrage van P.H. Holthuis, die wijst op het lage politieke en publieke vertrouwen in het toezichtregiem van de Orde.