

De Orde in het landschap der toezichthouders

J.J.H. Suyver

Algemeen secretaris Orde¹

Een vraag. Hoort de Orde – de landelijke en plaatselijke Ordes tezamen genomen – thuis in het rijtje toezichthouders als NMa, OPTA, AFM, Voedsel- en Warenautoriteit, DNB, de nog op te richten Zorgautoriteit en Consumentenautoriteit et cetera? Wat vindt u? Ja, nee, of misschien ja en nee tegelijk? Het laatste is mijn visie.

Om met de deur in huis te vallen: de Orde is onmiskenbaar toezichthouder. Het begrip ‘Orde’ beschouw ik hier in ruime zin: de totaliteit van het advocatenbestuur, dus zowel de landelijke Orde, die regelgevende bevoegdheid heeft, als de Ordes in de arrondissementen, die via de dekens toezicht houden op de naleving van die regels. De Orde dient het algemeen belang. Deze doelstelling berust op art. 26 en 28 Advocatenwet. Dit algemeen belang is het belang van de rechtzoekende burger, onderneming of overheid bij goede en betaalbare rechts-hulp door een advocaat. In hedendaagse bewoordingen – de Engelse *Law Society* doet dat consequent – is dat het belang van de consument.

De Orde is eigenlijk een consumentent-autoriteit voor een deel van de juridische markt. Ik weet dat deze boodschap bij een aantal advocaten niet populair is. Zij beschouwen de Orde bij voorkeur als een belangenvereniging, en nog liever als een gezelligheidsclub. Nu is gezelligheid geens-

Op 10 juni vergaderde de Nederlandse Juristen Vereniging (NJV) over toezicht en toezichthouders. De Nederlandse Orde van Advocaten kwam in het preadvies niet voor. Verwonderlijk is dat niet: alle aandacht ging uit naar zelfstandige bestuursorganen annex toezichthouders. Toch is de vraag interessant: wat is de positie van de Orde vergeleken met andere toezichthouders?

zins verboden, als maar duidelijk is dat de wettelijke doelstelling van de Orde een andere is. Deze kan onder omstandigheden voor de balie of delen daarvan juist zwaar belastend en helemaal niet gezellig zijn. Dat is de gewone overheid ook niet.

BESTUURSSTRUCTUUR

De vraag is of de Orde ook qua positie in het staatsbestel in het genoemde rijtje thuishoort. Die vraag is geen denkbeeldige, omdat de Commissie Advocatuur zich immers mede over de bestuursstructuur van de Orde zal buigen.

De meeste toezichthouders zijn zelfstandige bestuursorganen en vallen onder beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Toch hebben sommige een zekere regelgevende bevoegdheid, al is die voornamelijk technisch of organisatorisch gericht. Dat lijkt iets anders dan de verordeningen van een openbaar lichaam als de Orde is. Is dit het onderscheidend criterium tussen Orde en alle genoemde toezichthouders?

Ik denk het niet. In het feitelijk functioneren van de Orde en van andere marktautoriteiten, die over een grote beleids- en beoordelingsvrijheid beschikken, is het waarschijnlijk niet zo'n groot verschil. Alle doen zij aan enige vorm van regulering, aan toezicht houden op de naleving van de regels – zowel preventief als repressief –, en aan handhaving, meestal bestuursrechtelijk.



Overheid, Orde en advocaten

¹ De heer Suyver schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.
² De minister van Justitie kreeg daarom slechts een vernietigingsbevoegdheid achteraf. De rest, regelgeving en handhaving, werd aan de beroepsgroep zelf overgelaten.

De wettelijke doelstelling van de Orde kan voor de balie belastend en niet gezellig zijn, dat is de gewone overheid ook niet.

Bij het advocatentoezicht is de handhaving tuchtrechtelijk. Een wezenlijk verschil met bestuursrechtelijke handhaving is niet aanwezig. Alle genoemde toezichthouders hebben met – uiteenlopende – gradaties van ministeriële verantwoordelijkheid van doen.

Ook de (landelijke) Orde valt onder een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid. De minister van Justitie is immers verantwoordelijk voor zijn gebruik van art. 30 Advocatenwet, het vernietigingsrecht van alle besluiten van organen van de Nederlandse Orde. Het vernietigingsrecht strekt zich dus niet alleen uit over verordeningen, zoals vaak gedacht wordt.

Het is duidelijk dat de Kroon terughoudend moet zijn in de hantering van dit recht – dat merkte ook de Raad van State op in zijn advies over no cure no pay – en het is niet minder duidelijk dat de Orde het in het algemeen niet op vernietiging moet laten aankomen. Zeker niet vaker dan eens in de tien jaar.

Een sterk antagonistische houding van de Orde jegens het kabinet – over wetsvoorstellen bijvoorbeeld – zoals door sommige leden voorgestaan, miskent het noodzakelijke evenwicht in die relatie. De Orde als overheid dient openbare stemverheffing te reserveren voor de uitzonderlijke gevallen dat belangen van de rechtzoekenden werkelijk op het spel staan. Te veel

stemgeluid wordt ten eerste op den duur niet meer gehoord, maar past ten tweede ook niet bij een verantwoordelijke, door de wetgever ingestelde overheid die werkt op het terrein van de rechtsstaat waarvoor de minister van Justitie systeemverantwoordelijkheid – verantwoordelijkheid voor het geheel – draagt.

In die verhouding heeft de Orde met Justitie samen te werken. Argumenten en stille diplomatie zijn in deze context sterkere wapens.

ONMISBAAR RECHT

De Orde heeft dus een heel andere taak dan haar individuele leden. Advocaten horen in volle vrijheid en onafhankelijkheid de overheid te kunnen bestrijden en in rechte te betrekken. Dit in een rechtsstaat onmisbaar recht van de rechtzoekende, ruimer: van de samenleving als geheel, hoort te worden gekoesterd en bewaakt.

De Orde doet dit, maar evenzeer en haast nog meer is dit een plicht van de overheid, oftewel de ministers van Justitie. Deze stand van zaken levert een soort haat-liefde-relatie op. Overheden vinden al gauw dat de advocaat zand in de strafrechtmachine gooit en te vrij met de pers omgaat, staat voor juridisering en claimcultuur. Ondanks deze ergernissen is er gelukkig geen fatsoenlijke rechtsstaat die de onafhankelijkheid van de balie niet als een noodzakelijk rechtsgoed beschouwt en respecteert. Ook in Nederland is daarover geen discussie.

Het is deze bijzondere relatie tussen overheid en advocatuur, berustend op die onafhankelijkheid van de advocaat (van de overheid, van de rechter, van de cliënt), die doorwerkt in de positie van het advocatentoezicht. Deze relatie is wezenlijk anders

dan die tussen elke andere toezichthouder en ondertoezichtgestelden. De afstand tussen overheid en Orde moet daarom groter zijn dan de afstand van de overheid met overige toezichthouders, opdat er geen ‘ongewenste bemoeiing van de overheid met de interne zaken van de balies’ ontstaat.² De geciteerde passage is afkomstig uit de Memorie van Antwoord bij de Advocatenwet 1952.

Dit hoeft niet zonder meer te leiden tot een blinde verdediging van het bestaande, dus van de noodzaak van de Orde als openbaar lichaam in de zin van art. 134 Grondwet. Discussies over de institutionele inrichting van het advocatentoezicht zijn sluitstuk. Het moet gaan om een toezicht dat het belang van een onafhankelijke en ongeknevelde balie verenigt met de stelselverantwoordelijkheid van de overheid voor een goed werkend rechtsbestel.

De huidige Orde voldoet naar mijn mening in meer dan redelijke mate daaraan. Institutionele verbeteringen zijn echter denkbaar. Het publieke vertrouwen in toezicht en tuchtrecht moet beter, hetgeen tot wettelijke veranderingen kan leiden. De invloed van de rechtsconsument op regelgeving en beleid van de Orde zou in de organisatie verankerd moeten worden. Op dit aspect – verantwoording aan belanghebbenden – wijzen ook de NJV-preadvisers.

Is de structuur van een landelijke naast negentien plaatselijke Ordes nog effectief? Is in het College van Afgvaardigden de representativiteit van de balie niet scheefgegroeid? Zo zijn er binnen het bestaande raamwerk allerhande, ook organisatorische, vernieuwingen voorstelbaar, die in het algemeen wetswijziging – modernisering van de Advocatenwet – vereisen.

SLOT

Mijn antwoord op de vraag in het begin is dus ja: de Orde hoort thuis in het rijtje, want de Orde is toezichthouder. Maar mijn antwoord is ook nee: de Orde hoort er niet in thuis, gelet op de onafhankelijkheid en eigenstandige positie van de advocatuur. Deze positie brengt een terughoudende ministeriële bemoeienis mee. ●