

Vergaderjaar 2000–2001

27 587

Aanpassing van de Advocatenwet aan richtlijn 98/5/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie 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 (Implementatie vestigingsrichtlijn advocaten)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 21 februari 2001

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek naar dit voorstel van wet, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit voorstel van wet voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De implementatie van de Europese richtlijn is een logisch gevolg van het beoogde vrije verkeer van personen en diensten in de Europese Unie. Toch hebben de leden van de PvdA-fractie een aantal vragen. Zo vragen zij of de advocaat uit een andere lidstaat op alle disciplines zijn of haar werkzaamheden mag verrichten of dat specifieke disciplines zijn uitgesloten.

Om tot de balie te kunnen toetreden moet een document worden overgelegd waaruit blijkt dat de advocaat gedurende tenminste drie jaar daadwerkelijk en regelmatig in Nederland in het Nederlands recht, met inbegrip van het gemeenschapsrecht, als advocaat werkzaam is geweest. Deze leden vragen of deze termijn van drie jaar voldoende kwalitatieve waarborg biedt voor de vereiste bekwaamheid.

De advocaat die niet wenst toe te treden tot de balie kan op een ander niveau worden ingeschreven. Hij dient samen te werken met een tot de balie toegetreden advocaat. Hoe deze samenwerking moet worden gerealiseerd wordt niet nader uitgewerkt. De samenwerking mag niet zover gaan dat wordt vereist dat de samenwerkende advocaat de procesvertegenwoordiger is. Ook mag niet worden voorgeschreven dat de advocaat uit een andere lidstaat slechts vergezeld van de samenwerkende advocaat ter zitting mag verschijnen. Hoe wordt hier de kwaliteit van de verleende diensten beoordeeld en bewaakt, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Wat zijn de praktische consequenties voor de rechtzoekende dat deze advocaat niet mag functioneren als procureur?

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Rouvoet (RPF), Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Dittrich (D66), ondervoorzitter, O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Weekers (VVD), Wijn (CDA), Van der Staaij (SGP), Ross-van Dorp (CDA), Patijn (VVD), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GL).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Arib (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Schutte (GPV), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Passtoors (VVD), Hoekema (D66), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), De Vries (VVD), Eurlings (CDA), Van Walssem (D66), Buijs (CDA), Rijpstra (VVD), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks).

Het onderhavige wetsvoorstel is in nauw overleg met de Nederlandse orde van advocaten tot stand gekomen, zo wordt geschreven. Daarbij wordt echter niet gemeld of de orde nog op of aanmerkingen heeft. In die zin vragen de leden van de PvdA-fractie of de orde nog relevante opmerkingen bij dit wetsvoorstel heeft gemaakt.

Ook als een advocaat niet tenminste drie jaar in Nederland als advocaat werkzaam is geweest kan hij tot de balie worden toegelaten. In dat geval beoordeelt de raad van toezicht de bekwaamheid. Op dit punt moeten de raden van toezicht beleid ontwikkelen. Hoe en wanneer wordt dit beleid geformuleerd? Welke verantwoordelijkheid heeft de minister hierin? Hoe wordt de rechtsgelijkheid gewaarborgd, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

De richtlijn had al op 14 maart 2000 geïmplementeerd moeten zijn, zo wordt gemeld. Wat is de reden waarom deze termijn niet is gehaald? Zijn hier speciale redenen voor die voor de Kamer van belang zijn om te weten, zo vragen de leden van de PvdA en de VVD-fractie.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel ter implementatie van de vestigingsrichtlijn advocaten. Op welke wijze wordt gegarandeerd dat de Nederlandse Orde van Advocaten uitvoering geeft aan die onderdelen van de richtlijn, die door deze publieksrechtelijke beroepsorganisatie dienen te worden geïmplementeerd?

Ook vragen deze leden de regering een overzicht te verstrekken van alle verordeningen van de Nederlandse Orde van Advocaten en daarbij aan te geven welke verordeningen op welke punten aangepast dienen te worden aan de vestigingsrichtlijn en binnen welke termijn dit gaat gebeuren.

De regering geeft aan dat er geen aanwijzingen zijn die erop duiden dat een groot aantal buitenlandse advocaten zich in Nederland wil vestigen. Kan de regering deze stelling onderbouwen en bij benadering aangeven hoeveel buitenlandse advocaten de regering in Nederland verwacht. Kan de regering daarnaast aangeven wat de verwachting is voor het aantal Nederlandse advocaten dat zich in andere Europese landen willen gaan vestigen.

De leden van de VVD-fractie vragen in een overzicht aan te geven wat de toetredingsvereisten in andere lidstaten van de Europese Unie zijn om tot de betreffende balies te worden toegelaten. Kan de regering daarnaast aangeven hoe in deze lidstaten wordt omgegaan met de stage – en éducation permanente verplichtingen.

Eén van de eisen om in Nederland een buitenlandse advocatentitel te mogen voeren en om zich in Nederland te mogen vestigen betreft de eis dat een buitenlandse advocaat gedurende drie jaar daadwerkelijk en *regelmatig in Nederland en in het Nederlands recht*, met inbegrip van het gemeenschapsrecht, als advocaat werkzaam is geweest. Deze leden vragen zich af of dit niet een onnodige, dan wel onrechtmatige belemmering vormt voor buitenlandse advocaten die zich in Nederland willen vestigen. Hoe kan iemand drie jaar lang als advocaat in Nederland werkzaamheden verrichten zonder als zodanig of zelfs maar voorwaardelijk te zijn ingeschreven? Zij vragen de regering dan ook een nadere toelichting op deze eis en vragen daarbij tevens aan te geven hoe andere EU-lidstaten hier tegenaan kijken. Voorts vragen zij hoe deze eis zich verhoudt met het recht van vrijheid van vestiging, die in de zaak-Klopp zodanig is uitgelegd dat advocaten in staat moeten worden gesteld om in meer dan één lidstaat hun beroep uit te oefenen.

Indien een advocaat uit een andere lidstaat in volle omvang tot de Nederlandse advocatuur wil toetreden en niet kan aantonen dat hij gedurende drie jaar daadwerkelijk en regelmatig in Nederland en in het Nederlands recht, met inbegrip van het gemeenschapsrecht werkzaam is geweest, hoeft dit aan toetreding tot de balie niet in de weg te staan. De regering geeft aan dat het aan de Raden van Toezicht is om op dit punt een beleid

te ontwikkelen. Hoe voorkomt de regering dat Raden van Toezicht een «closed shop»-benadering kiezen en buitenlandse concurrentie buiten de deur trachten te houden?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de memorie van toelichting aan helderheid te wensen over laat. Zij vragen de regering in een stroomdiagram aan te geven welke toelatingsmogelijkheden er zijn voor advocaten uit andere lidstaten en aan welke voorwaarden en kwalificaties men moet voldoen om voor de onderscheidene toelatingsmogelijkheden in aanmerking te komen. Zij vragen voorts via de beroepsgroep helder te communiceren hoe buitenlandse advocaten zich hier te lande kunnen vestigen en hoe Nederlandse advocaten zich in andere EU-lidstaten kunnen vestigen. Deze leden achten een zekere mobiliteit van advocaten en hun dienstverlening binnen de Europese Unie gewenst als ondersteuning van het vrij verkeer van diensten, van goederen en van werknemers. Een heldere implementatie van de vestigingsrichtlijn en een goede communicatie daarover kan hieraan bijdragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende voorstel van wet, het Advies Raad van State en nader rapport en de bijbehorende memorie van toelichting. Deze leden constateren dat de regering met dit wetsvoorstel beoogt om de permanente vestiging in Nederland van advocaten afkomstig uit andere EU-landen, of landen die de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte hebben ondertekend, mogelijk te maken. Dit in het kader van het streven van de EU om te komen tot een vrij verkeer van personen en diensten. De leden van de CDA-fractie ondersteunen dit streven en staan derhalve niet onwelwillend ten opzichte van onderhavig wetsvoorstel. Niettemin hebben de leden van de CDA-fractie nog enige vragen en opmerkingen.

Het is de leden van de CDA-fractie niet duidelijk hoe de raad van toezicht controle uitoefent op de beroepsbekwaamheid van buitenlandse advocaten die zich in Nederland willen vestigen. Is het zo dat de advocatenopleidingen van onze buurstaten wel een voldoende startkwalificatie bieden? Is het niet beter, met het oog op de waarborging van de kwaliteit van de advocatuur, dat van buitenlandse advocaten die in Nederland werkzaam willen zijn wordt geëist dat hun diploma's in Nederland zijn erkend?

Verwacht de regering dat de Europese Unie en de overige verdragspartners met betrekking tot de Europese Economische Ruimte op vergelijkbare wijze omgaan met Nederlandse advocaten die zich in de bedoelde Europese landen vestigen? Kan de regering in deze kwestie aan de leden van de CDA-fractie duidelijkheid verschaffen?

In het Advies van de Raad van State en het nader rapport wordt ingegaan op de mogelijkheid dat tegen een advocaat gelijktijdig twee tuchtrechtelijke procedures, te weten één in het buitenland en één in Nederland, zouden kunnen worden gevoerd. De regering geeft in haar beantwoording aan de Raad van State aan dat in dergelijke gevallen één van deze procedures wordt geschorst totdat in de zaak uitspraak is gedaan. De leden van de CDA-fractie vragen of het in principe mogelijk wordt om de geschorste procedure te heropenen, wanneer de afgeronde procedure waarin uitspraak is gedaan een voor één van de betrokken partijen onbevredigend resultaat heeft opgeleverd. Is een uitspraak van de Nederlandse of buitenlandse tuchtrechter bindend of kunnen toch verschillende tuchtrechtelijke processen naast elkaar worden gevoerd? Werkt hier de «*ne bis in idem*» maatregel?

Kan de regering nogmaals aan de leden van de CDA-fractie verduidelijken welke betekenis moet worden toegekend aan de toevoeging «met inbegrip van het gemeenschapsrecht» in artikel 2a, eerste lid van het wetsvoorstel.

In het Advies van de Raad van State en het nader rapport lezen de leden van de CDA-fractie tevens dat de regering van mening is dat bij nader inzien de doorhaling van de inschrijving van een tuchtrechtelijk veroordeelde advocaat een uitsluitend administratieve handeling is. Een dergelijke doorhaling leidt niet automatisch tot het niet meer mogen uitoefenen van advocatuur. Aangezien dit laatste wel het beoogde resultaat van de doorhaling behoort te zijn, vragen de leden van de CDA-fractie waarom in het wetsvoorstel nog steeds over de doorhaling van de inschrijving wordt gesproken (o.a. het voorgestelde artikel 60b en 60 aa van de Advocatenwet). Moet hier dan niet voor een andere formulering worden gekozen? Voorts vragen de leden van de CDA-fractie of de te late implementatie van de richtlijn er niet reeds toe heeft geleid, dat advocaten gedupeerd zijn die zich overeenkomstig de regelgeving in de richtlijn hadden willen inschrijven.

In de memorie van toelichting lezen de leden van de CDA-fractie dat de buitenlandse advocaat die tot de Nederlandse balie wil toetreden op voorwaarden zoals gesteld in het voorgestelde artikel 2a, eerste lid, gedurende tenminste drie jaar in het Nederlandse rechtsbestel werkzaam moet zijn geweest. Kan de regering de duur van deze termijn nader motiveren? Waarom is gekozen voor de termijn van drie jaar?

Voorts lezen de leden van de CDA-fractie een passage over de documenten die de advocaat voor zijn inschrijving moet overleggen. Hiertoe behoren onder andere een verklaring van goed gedrag, een verklaring waaruit blijkt dat de advocaat niet tuchtrechtelijk veroordeeld is en niet in staat van faillissement verkeert. Betekent dit dat een advocaat geen enkele smet in zijn verleden mag hebben, of worden hier bepaalde verjaringstermijnen gehanteerd? Zo ja, welke?

Tevens wordt gesproken over de beoordeling van de deelname aan cursussen en seminars door buitenlandse advocaat. De leden van de CDA-fractie vragen of dit cursussen en seminars zijn die worden geëxamineerd of dat het slechts cursussen en seminars behelst die alleen deelname dan wel presentie vereisen. Kan de regering in deze duidelijkheid verschaffen?

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat van een advocaat niet mag worden verlangd dat hij zich uitsluitend in Nederland vestigt. Hoe zal, mede met het oog op het Voorstel van wet dat op 2 december 1999 is ingediend (zie Kamerstuk 26 940), worden opgetreden tegen de advocaat die twee kantoren heeft waarvan bijvoorbeeld één in Duitsland en één in Nederland en waarvan één kantoor uitstekend functioneert en de ander met een tuchtrechtelijke veroordeling te maken krijgt? Kan het voorkomen dat in dergelijke gevallen ook het goed lopende kantoor wordt gesloten, omdat de advocaat op grond van zijn activiteiten voor het andere kantoor de uitoefening van zijn beroep door de tuchtrechter is ontzegd?

In verband met artikel 16j wordt gesproken over de inhoud van de samenwerking tussen een ingeschreven advocaat en een advocaat die tot de Nederlandse balie is toegelaten daar waar het gaat om de vertegenwoordiging of verdediging van een cliënt. De inhoud van deze samenwerking bevat kennelijk zoveel uitsluitingen dat de leden van de CDA-fractie vragen waaruit zij nog wel bestaat en of zij in de praktijk niet slechts een formaliteit is. Kan de regering aangeven wat de bedoelde samenwerking nu werkelijk in de praktijk behelst en waarom het zinvol is deze eis, onder de gestelde voorwaarden, te handhaven?

De leden van de GroenLinks-fractie onderschrijven het voorstel tot implementatie van de vestigingsrichtlijn advocaten, dat zij beschouwen als een welkome realisering van het vrije vestigingsrecht in de Europese Unie. Hun inbreng beperkt zich daarom tot enkele verduidelijkende vragen.

Artikel I

B

De leden van de CDA-fractie lezen in artikel 2a lid 4 van het voorstel van wet dat de raad van toezicht kan verifiëren of de uitgeoefende werkzaamheden als regelmatig en daadwerkelijk kunnen worden aangemerkt. Kan de regering de omschrijving «regelmatic en daadwerkelijk» nader objectiveren? Is de regering met de leden van de CDA-fractie van mening dat een dergelijke omschrijving als onderdeel van een wetstekst eigenlijk te vaag is? Is de regering van zins om tot een nadere regelgeving te komen waarin de omschrijving «regelmatic en daadwerkelijk» nader wordt gespecificeerd. Kan de regering haar antwoord motiveren?

In artikel 2b lid 1 lezen de leden van de CDA-fractie de volgende passage: «Indien de advocaat gedurende ten minste drie jaar daadwerkelijk en regelmatig in Nederland werkzaam is geweest» Deze leden gaan ervan uit dat hier is bedoeld: «als advocaat werkzaam is geweest». Behoeft de wetstekst hier geen redactionele aanpassing, zo vragen deze leden. De leden van de CDA-fractie constateren dat de advocaat die overeenkomstig artikel 2a is ingeschreven volgens artikel 2c de bevoegdheid verkrijgt om naast de titel van advocaat ook zijn titel uit het land van herkomst te voeren. Lezen de leden van de CDA-fractie artikel 2c op de juiste wijze, wanneer zij hieruit menen op te kunnen maken dat een buitenlandse advocaat die volgens artikel 2a staat ingeschreven er ook voor kan kiezen om alleen zijn buitenlandse titel te voeren? Zo ja, wat vindt de regering van de suggestie van de leden van de CDA-fractie om in dergelijke gevallen, teneinde begripsverwarring uit te sluiten, het voeren van de titel «advocaat» verplicht te stellen?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de uitleg van het criterium «daadwerkelijk en regelmatig werkzaam zijn» wel ruimte laat voor de uitleg van de richtlijn dat de advocaat in staat moet worden gesteld om in meer dan één lidstaat zijn beroep uit te oefenen (zie ook de in de memorie van toelichting aangehaalde zaak Klopp). Kan er sprake zijn van het effectief uitoefenen van het beroep in een ander land als het verblijf slechts onderbroken mag worden voor een vakantie of een (korte) ziekte? Hoe verhouden de zaak Van de Bijl en Klopp zich in dit verband tot elkaar? De leden van de GroenLinks-fractie achten het met de regering in het belang van de rechtszekerheid dat de raad van toezicht beleid ontwikkelt voor de beoordeling van verzoeken om toetreding tot de balie wanneer de verzoeker niet aan alle toetredingseisen kan voldoen. Ziet de regering bij het ontwikkelen van criteria voor zichzelf nog een rol? Gaat zij de raad wel opdragen om beleid te ontwikkelen en vervolgens kenbaar te maken? Wat zijn de criteria voor beoordeling van de weigeringgrond «strijd met de openbare orde»? Is hierbij vereist dat een disciplinaire straf is opgelegd? Zo nee, op welke wijze worden klachten, vervolgingen of incidenten uit het verleden (en een ander land) gewogen, indien deze niet zijn uitgemond in een heldere uitspraak over de onrechtmatigheid van het gedrag van de betreffende advocaat? Wordt een klacht die is ingetrokken ook betrokken bij de beoordeling? Waarop dient de gegronde vrees dat de advocaat zich niet behoorlijk zal gaan gedragen, te zijn gebaseerd? Dienen hiervoor niet ook criteria te worden opgesteld?

D

In de artikelen 9aa, 46fa, 60b en 60aa wordt ingegaan op de wijze van omgang met tuchtrechtelijke procedures wanneer een advocaat zich in het buitenland vestigt en in Nederland of in het land van zijn herkomst dan

wel vestiging met een tuchtrechtelijke procedure wordt geconfronteerd. De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre buitenlandse autoriteiten verplicht zijn om de raad van toezicht en overige Nederlandse autoriteiten te assisteren wanneer er een tuchtrechtelijk onderzoek loopt tegen een buitenlandse advocaat die zich permanent in Nederland heeft gevestigd. Kan de regering in deze helderheid verschaffen?

Ook is het de leden van de CDA-fractie niet duidelijk hoe zal worden omgegaan met situaties waarin sprake is van conflicterend recht. Wat gebeurt er wanneer een buitenlandse advocaat zich in Nederland heeft gevestigd en er wordt tegen hem in het land van zijn herkomst een tuchtrechtelijke procedure aangespannen op grond van een aanklacht die in Nederland, had het voorval zich hier voorgedaan, niet tot een tuchtrechtelijke procedure zou hebben geleid? Wordt de advocaat in Nederland evengoed bestraft of uitgeschreven wanneer de buitenlandse tuchtrechter hem veroordeelt? Is de regering van zins om in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen over hoe met situaties voortkomend uit conflicterend recht zal worden omgegaan?

Indien de uitoefening van het beroep de advocaat in het herkomstland wordt ontzegd, wordt deze beslissing van rechtswege overgenomen. Geldt dit alleen maar indien de periode dat de advocaat zijn beroep niet mag uitoefenen, nog niet is verstreken? De leden van de GroenLinks-fractie gaan ervan uit dat een advocaat niet voor een tweede keer met een ontzegging te maken kan krijgen, als er slechts één maal tot ontzegging is besloten. Welke ruimte heeft de raad van toezicht om te beslissen tot tijdelijke of blijvende schrapping van de advocaat van het tableau, en hoe staat dit in verhouding tot de van rechtswege overname van de beslissing van het herkomstland?

K

De leden van de CDA-fractie constateren, naar aanleiding van artikel 60aa lid 5 dat een tijdelijke of permanente ontzegging van de beroepsuitoefening die aan een zich in Nederland gevestigd hebbende advocaat door een buitenlandse tuchtrechter is opgelegd, door de raad van toezicht wordt overgenomen en dus ook tot ontzegging van de beroepsuitoefening in Nederland leidt. Kan de regering aan deze leden verduidelijken hoe met lichtere sancties van de buitenlandse tuchtrechter zal worden omgegaan (bijvoorbeeld met waarschuwingen en berispingen)? Ook vragen de leden van de CDA-fractie hoe zal worden omgegaan met de eventuele publicatie van opgelegde sancties. Worden sancties die door de Nederlandse tuchtrechter aan een buitenlandse advocaat die zich in Nederland heeft gevestigd alleen in Nederland bekend gemaakt of geschiedt dat ook in het land van herkomst? Worden sancties die door een buitenlandse tuchtrechter aan een Nederlandse advocaat zijn opgelegd alleen in het land bekend gemaakt waarin die Nederlandse advocaat zich heeft gevestigd of ook in Nederland? Kan de regering in deze helderheid verschaffen? Is de regering met de leden van de CDA-fractie van mening dat het beleid dat de regering in deze wenst te voeren in het wetsvoorstel behoort te worden verankerd? Kan de regering haar antwoord motiveren?

Voor de uitoefening van de werkzaamheden die met de verdediging van een cliënt verband houden, moet een advocaat, zoals bedoeld in het eerste lid van artikel 16h, samenwerken met een advocaat die overeenkomstig artikel 1 in Nederland is ingeschreven. Kan deze bepaling in het buitenland worden opgevat als een vorm van wantrouwen in de competentie en vaardigheid van niet-Nederlandse advocaten? Verdraagt deze bepaling zich, vanwege de dwang tot samenwerking, wel met het principe van *vrij* verkeer van personen en goederen zoals die door de Europese Unie wordt nagestreefd.

Artikel II, III en IV

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering artikel 37 van het Wetboek van Strafvordering als volgt wil laten luiden: «Als raadslieden worden slechts toegelaten in Nederland ingeschreven advocaten. Eveneens worden toegelaten de personen bedoeld in artikel 16b dan wel 16h van de Advocatenwet (enz.)». Waarom heeft de regering niet gekozen voor de formulering: «Als raadslieden worden toegelaten in Nederland ingeschreven advocaten en personen bedoeld in artikel 16b en 16h van de Advocatenwet, indien die personen (enz). Is de regering met leden van de CDA-fractie van mening dat het woord «slechts» zich in de eerste volzin van het voorgestelde artikel 37 moeilijk verdraagt met het woord «eveneens» in de tweede volzin? Kan de regering haar antwoord motiveren?

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Swildens-Rozendaal

De griffier voor dit verslag,
Fenijn