

Beslissing

van de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten inzake het bezwaar van

[REDACTED]
te Utrecht

– hierna: belanghebbende –

gericht tegen het namens de algemene raad (hierna: "verweerder") in mandaat door de manager beleid en regelgeving genomen besluit van 13 september 2019 (hierna: "besluit") ter zake van de uitkomst van het onderzoek gelijkwaardigheid beroepsvereisten teneinde een verzoek te kunnen doen tot inschrijving op het tableau ingevolge artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet.

Procesverloop

1. Met het daartoe bestemde formulier, met producties, verzoekt belanghebbende verweerder op 25 augustus 2019 het onderzoek, bedoeld in artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet, uit te voeren.
2. Met het besluit van 13 september 2019, tevens verzonden per e-mail, stelt verweerder vast dat het vergelijkend onderzoek, bedoeld in artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet, leidt tot de conclusie dat het door belanghebbende afgelegde afsluitende examen en haar beroepservaring niet gelijkwaardig zijn aan de vereisten, gesteld in het Besluit beroepsvereisten Advocatuur (hierna: "Bba").
3. Bij e-mailbericht van 23 oktober 2019 maakt belanghebbende bezwaar tegen het besluit.
4. Bij brief van 24 oktober 2019, tevens verzonden per e-mail, vindt bevestiging plaats van de ontvangst van het bezwaar van belanghebbende. Desgevraagd bericht belanghebbende bij e-mailbericht van 24 oktober 2019, aangevuld bij twee e-mailberichten van 25 oktober 2019, af te zien van de mogelijkheid om telefonisch gehoord te worden.

Toetsingskader

5. Artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet bepaalt dat inschrijving op het Nederlandse tableau mogelijk is voor degene die in een andere lidstaat van de Europese Unie, of in een andere lidstaat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland met goed gevolg het afsluitend examen van een opleiding op het gebied van het recht aan een universiteit of daaraan gelijkwaardige opleiding heeft afgelegd. Op grond hiervan wordt met inachtneming van artikel 2, tweede lid, van de Advocatenwet onderzocht of het behaalde afsluitende examen vergelijkbaar is met de opleiding, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdelen a en b, van de Advocatenwet.
6. De in artikel 2, tweede lid, van de Advocatenwet bedoelde beroepsvereisten zijn geconcretiseerd in het 'Convenant inzake civiel effect' van 22 maart 2016 (hierna: "Convenant") en de 'Verklaring inzake het civiel effect van de universitaire rechtsgeleerde opleidingen' van 10 november 2005 (hierna: "Verklaring").
7. Het afsluitend examen omvat volgens artikel 1, van het Bba juncto artikel 2, tweede lid, van de Advocatenwet, ten minste de volgende vakken:
 - a) het privaatrecht, met inbegrip van het burgerlijk procesrecht;
 - b) het strafrecht, met inbegrip van het strafprocesrecht; en
 - c) één van de volgende drie vakken:

1. staatsrecht;
2. bestuursrecht, met inbegrip van het administratief procesrecht; of
3. belastingrecht.

8. Het Convenant vereist:

- een afgeronde juridische universitaire bacheloropleiding (180 ECTS) en een afgeronde juridische universitaire masteropleiding (60 ECTS);
- in het eerste jaar van de bacheloropleiding: inleidende vakken op het gebied van het Nederlandse privaatrecht, straf(proces)recht en staats- en bestuursrecht;
- in het tweede en derde jaar van de bacheloropleiding:
 - a) privaatrecht (30 ECTS), inclusief burgerlijk procesrecht;
 - b) strafrecht (10 ECTS), inclusief strafprocesrecht;
 - c) staats- en bestuursrecht (10 ECTS), inclusief bestuursprocesrecht.
- in de bachelor- of masteropleiding de vakken internationaal publiekrecht (5 ECTS) en (institutioneel) Europees recht (5 ECTS);
- ten minste 100 ECTS behaald op het gebied van de hoofdvakken in het tweede en derde jaar van de bacheloropleiding en de masteropleiding samen, waarvan minstens 10 ECTS in de masteropleiding.

9. De Verklaring vereist dat:

- A) grondige kennis van en inzicht in de rechtsgebieden is verkregen welke worden genoemd in het Besluit beroepsvereisten advocatuur en in het Bba, en
- B) ten minste 200 ECTS zijn behaald met vakken/cursussen op het gebied van het recht waarvan ten minste 60 ECTS op WO-masterniveau en ten minste 60 ECTS op WO-bachelor niveau, in het laatste geval vrijstellingen daaronder niet begrepen.

Het besluit

10. In zijn besluit stelt verweerder vast dat belanghebbende heeft overgelegd:

- het diploma master of laws, behaald aan de St. Kliment Ohridski Universiteit te Sofia, met diplomasupplement en gewaarmerkte vertaling daarvan;
- vakbeschrijvingen van de opleidingsonderdelen behorende bij de masteropleiding aan de St. Kliment Ohridski Universiteit te Sofia;
- het diploma master of laws, behaald aan de Goethe Universiteit te Frankfurt, met transcript of records;
- vakbeschrijvingen van de opleidingsonderdelen behorende bij de masteropleiding aan de Goethe Universiteit te Frankfurt;
- het getuigschrift van bevoegdheid;
- haar curriculum vitae;
- verschillende documenten ter staving van de verworven beroepservaring.

11. Op grond van de overgelegde stukken concludeert verweerder dat belanghebbende een afsluitend examen heeft afgelegd als bedoeld in artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet. Daarmee is toegekomen aan de beoordeling van het gestelde in artikel 2, vierde lid, tweede volzin, van de Advocatenwet, namelijk de beoordeling in hoeverre het afsluitend examen van belanghebbende en haar in de lidstaten Nederland, Duitsland en Bulgarije verworven beroepservaring gelijkwaardig zijn aan de beroepsvereisten, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Advocatenwet. Uit dat onderzoek is verweerder gebleken dat de afsluitende examens en de verworven beroepservaring niet gelijkwaardig zijn aan eerdergenoemde beroepsvereisten van het Bba. Ingevolge de derde en vierde volzin van artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet stelt verweerder vast aan welke vereisten belanghebbende nog dient te

voldoen alvorens een verzoek tot inschrijving als advocaat in Nederland kan worden gedaan en hoe en waar de mogelijkheid wordt geboden om alsnog aan alle vereisten te voldoen.

Het bezwaar

12. Bij e-mailbericht van 23 oktober 2019 maakt belanghebbende bezwaar tegen het besluit. Belanghebbende verzoekt ingevolge artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet inschrijving op het tableau op basis van de door haar overgelegde documenten zonder de aanvullende eisen ingevolge het Bba.
13. In bezwaar voert belanghebbende de volgende gronden aan:
 - (i) Voor zover inschrijving op het tableau is geweigerd op grond van het Convenant is sprake van discriminatie van in het buitenland afgestudeerde rechtenstudenten. Voorts is het Convenant niet van toepassing op belanghebbende, omdat belanghebbende in 2007 in Bulgarije is afgestudeerd en in 2010 in Duitsland.
 - (ii) Uit de overgelegde diploma's en diplomasupplementen blijkt dat in alle in artikel 1 van het Bba opgenomen vakken succesvol (staats)examens zijn afgelegd.
 - (iii) Uit het overgelegde curriculum vitae en de bij e-mailbericht van 25 augustus 2019 toegezonden documenten blijkt dat belanghebbende over voldoende relevante beroepservaring in binnen- en buitenland beschikt ter zake van alle rechtsgebieden, opgenomen in het Bba.
14. Voorts verzoekt belanghebbende verweerder om aan te geven waarom de bij e-mailbericht van 25 augustus 2019 overgelegde documenten onvoldoende basis bieden om aan te tonen dat belanghebbende beschikt over grondige kennis van en inzicht in de rechtsgebieden, opgenomen in het Bba en welke documenten nog overgelegd zouden moeten worden.

Behandeling van het bezwaarschrift

15. Hierna volgt allereerst een uiteenzetting over de van toepassing zijnde regelgeving (A) om vervolgens de gronden van bezwaar te beoordelen (B) en ten slotte te komen tot de conclusie dat het bezwaar ongegrond is.
16. Voordat nader wordt ingegaan op de afzonderlijke gronden van bezwaar, stelt verweerder vast dat belanghebbende alle voor de beoordeling van haar bezwaar relevante stukken heeft overgelegd.
- A. Vigerende regelgeving ter zake van het verzoek van belanghebbende
17. Onweersproken is dat het verzoek van belanghebbende valt onder de reikwijdte van artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet en is te duiden als een zogenoemd '*Morgenbesser-verzoek*'.
18. Met het Morgenbesser-arrest is de rechtsregel geïntroduceerd dat het EU- recht eraan in de weg staat dat autoriteiten van een EU-lidstaat de inschrijving van de houder van een in een andere EU-lidstaat behaald rechtendiploma in het register van personen die de stage volgen die vereist is om tot de balie te worden toegelaten, weigeren op de enkele grond dat het rechtendiploma niet door een universiteit van de eerste lidstaat is afgegeven, bekrachtigd of als gelijkwaardig erkend.
19. Met artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet is aan die rechtsregel uitvoering gegeven door de wetgever in formele zin. Dat betekent dat het niet is toegestaan om van belanghebbende die de afsluitende examens van haar universitaire rechtenstudie in de EU-lidstaten Bulgarije en Duitsland heeft afgelegd, kan worden verlangd eerst de Nederlandse rechtenstudie met

daaraan verbonden het civiel effect, met succes af te ronden voordat tot inschrijving op het tableau kan worden overgegaan.

20. In verband met de rechtsgelijkheid, maar zeker ook in verband met de kwaliteit van de advocatuur en daarmee de goede rechtsbedeling, is het van belang dat allen, die verzoeken om te worden ingeschreven als advocaat op het Nederlandse tableau, beschikken over een zoveel mogelijk gelijkwaardig kennisniveau. Voor zover die gelijkwaardigheid ziet op de Nederlandse universitaire rechtenstudie zijn daartoe afspraken gemaakt, neergelegd in de Verklaring en, voor zover het de toelating tot de juridische togaberoepen betreft, in het Convenant.
21. Opdat wordt voorkomen dat een niveauverschil bestaat tussen de onderscheiden juridische faculteiten van de Nederlandse universiteiten hebben alle juridische faculteiten op 10 november 2005 een gezamenlijke verklaring afgegeven waarin is neergelegd aan welke eisen een Master of Laws met civiel effect moet voldoen, waarbij gerefereerd wordt aan het Bba, alsmede aan het ten minste te behalen aantal ECTS-punten op WO-masterniveau en WO-bachelorniveau.
22. In het Convenant van 22 maart 2016 is aan het voorgaande nadere uitwerking gegeven door de eerdergenoemde juridische faculteiten, de Nederlandse orde van advocaten, de Raad voor de Rechtspraak en het Openbaar Ministerie teneinde een gemeenschappelijke standaard vast te stellen voor het civiel effect van de universitaire rechtenopleiding waarmee toegang mogelijk wordt tot de juridische togaberoepen en de daarop gerichte beroepsopleidingen. Op deze wijze wordt gegarandeerd dat alle betrokkenen beschikken over de noodzakelijke kennis en vaardigheden om tot de beroepspraktijk of de daarop gerichte beroepsopleiding te worden toegelaten.

B. Beoordeling gronden van bezwaar

Het Convenant (i)

23. Belanghebbende voert aan dat het Convenant discriminatoir is ten opzichte van in het buitenland afgestudeerde juristen en overigens niet van toepassing is omdat belanghebbende in 2007 in Bulgarije is afgestudeerd en in 2010 in Duitsland.
24. Zoals hiervoor onder A) uiteengezet is gezet, hangen de Verklaring en het Convenant ten nauwste samen met het bepaalde in artikel 1 van het Bba. Het is dan ook artikel 1 van het Bba dat centraal staat in de beoordeling of de door belanghebbende afgelegde afsluitende examens, bedoeld in artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet, beantwoorden aan de vereisten die worden gesteld aan het afsluitend examen. Daarmee verkeert belanghebbende in een gelijkwaardige positie als de in Nederland afgestudeerde jurist, die op het tableau wil worden ingeschreven. Tevens wordt recht gedaan aan de zogenoemde Morgenbesser-regel, die niet toestaat dat een in een EU-lidstaat afgestudeerde jurist in Nederland de gehele universitaire rechtenstudie opnieuw zou moeten volgen.
25. Het is de wetgever in formele zin, die eist dat moet worden gezien in hoeverre de in Bulgarije en in Duitsland behaalde masteropleidingen en de verworven beroepservaring voldoen aan artikel 1 van het Bba. Verweerder stelt vast dat zelfs zonder dat de Verklaring en het Convenant in de beoordeling van het voorliggende bezwaar worden betrokken, tot de conclusie wordt gekomen dat de door belanghebbende behaalde masterdiploma's niet voldoen aan artikel 1 van het Bba.

26. Ten behoeve van de zorgvuldigheid is het Nuffic¹ betrokken in het onderzoek, omdat een van de kerntaken van het Nuffic is het waarden van diploma's en het bevorderen van de transparantie van onderwijssystemen. Met de door belanghebbende overgelegde stukken stelt verweerder aan de hand van informatie van het Nuffic vast dat de in Bulgarije en Duitsland behaalde Masters qua niveau zijn te vergelijken met een mastergraad.
27. Uit het voorgaande blijkt dat op grond van artikel 2, vierde lid juncto tweede lid, van de Advocatenwet is gezien in hoeverre de behaalde diploma's voldoen aan de in het tweede lid gestelde beroepsvereisten, welke zijn geformuleerd in artikel 1 van het Bba. In het kader van dit onderzoek is gebleken dat beide masteropleidingen qua niveau zijn te vergelijken met een in Nederland behaalde mastergraad. Daarmee staat evenwel nog niet vast dat bedoelde opleidingen voldoen aan het vereiste van civiel effect, een vereiste ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Advocatenwet gesteld aan een ieder die verzoekt tot inschrijving op het tableau. Het is dan ook op basis van artikel 1 van het Bba dat verweerder tot de conclusie is gekomen dat belanghebbende niet voldoet aan de in genoemde bepaling gestelde vereisten. Reeds daarom kan al geen sprake zijn van enige discriminatie.
28. Uit het voorgaande blijkt tevens dat het Convenant geen zelfstandige betekenis heeft, maar onderdeel vormt van het aan artikel 1 van het Bba ten grondslag liggende onderzoek ten behoeve van de vaststelling van het civiel effect van de behaalde juridische masteropleiding waaraan een ieder moet voldoen die als advocaat wenst te worden ingeschreven. De conclusie is dan ook dat dit onderdeel van het bezwaar ongegrond is.

Artikel 1 van het Bba (ii)

29. Belanghebbende voert aan dat uit de overgelegde diploma's en diplomasupplementen blijkt dat in alle in artikel 1 van het Bba opgenomen vakken succesvol (staats)examens zijn afgelegd.
30. Verweerder gaat hierin niet mee met belanghebbende. Verweerder stelt aan de hand van de overgelegde stukken vast dat belanghebbende is geëxamineerd in vakken op het gebied van Bulgaars, Duits, Europees en internationaal (financieel) recht. Voor zover belanghebbende al (staats)examen in de in artikel 1 van het Bba genoemde vakken zou hebben afgelegd, hebben die examens geen betrekking gehad op het Nederlandse recht, hetgeen noodzakelijk is om in Nederland als advocaat de praktijk te kunnen uitoefenen.

Relevante beroepservaring (iii)

31. Hierna weerlegt verweerder dat uit het door belanghebbende overgelegde curriculum vitae en de bij e-mailbericht van 25 augustus 2019 toegezonden documenten blijkt dat belanghebbende over voldoende relevante beroepservaring in binnen- en buitenland beschikt ter zake van alle rechtsgebieden, opgenomen in het Bba.
32. In het onderzoek, bedoeld in artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet dient behalve het afsluitend examen van een opleiding op het gebied van het recht, behaald in een lidstaat van de EU, tevens te worden betrokken de door belanghebbende verworven beroepservaring. Hierbij is verweerder het volgende gebleken.

¹ Nederlandse organisatie voor internationalisering in onderwijs

33. Op grond van het curriculum vitae van belanghebbende in het kader van de door haar in Bulgarije en Duitsland gevolgde universitaire studies diverse – veelal – (zeer) kort durende stages heeft gevolgd.
34. De Bulgaarse stages van respectievelijk een half jaar en een jaar zien op het Bulgaarse burgerlijk- en strafprocesrecht. De in Duitsland gevolgde stages van respectievelijk twee maal een maand, een half jaar en vier maanden hebben betrekking op internationaal privaatrecht, EU-recht en Duits recht met name gericht op de financiële aspecten van het privaatrecht.
35. Uit het curriculum vitae leidt verweerder af dat belanghebbende zich na haar afstuderen in respectievelijk Bulgarije en Duitsland, heeft gevestigd in Nederland en alhier beroepservaring heeft verworven bij een tweetal commerciële bedrijven gedurende een periode van drie jaar respectievelijk bijna vierenhalf jaar. Ten behoeve van de beoordeling van deze beroepservaring legt belanghebbende bij e-mail van 25 augustus 2019 verschillende documenten over. Uit zowel het curriculum vitae als uit de overgelegde documenten leidt verweerder af dat de ervaring van belanghebbende is toegespitst op Nederlands en internationaal privaatrecht (verbintenissenrecht).
36. Verweerder constateert dat sprake is van voor belanghebbende relevante stage- en beroepservaring, maar dat deze ervaring niet, althans onvoldoende, kwalificeert als beroepservaring in de zin van artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet, omdat het verbintenissenrecht, waarop de beroepservaring van belanghebbende is gericht, slechts een gering onderdeel vormt van het ingevolge artikel 1 van het Bba verplichte examen privaatrecht en burgerlijk procesrecht.

Conclusie

37. Met inachtneming van de overgelegde stukken en de vigerende regelgeving stelt verweerder vast dat ten behoeve van het verzoek van belanghebbende om ingevolge artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet te worden ingeschreven als advocaat, het onderzoek is uitgevoerd teneinde te bezien of de door belanghebbende in respectievelijk Bulgarije en Duitsland behaalde afsluitende examens aan de St. Kliment Ohridski Universiteit te Sofia en de Goethe Universiteit te Frankfurt en de door belanghebbende in Bulgarije, Duitsland en Nederland verworven beroepservaring gelijkwaardig zijn aan de beroepsvereisten, bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Advocatenwet.
38. In artikel 2, tweede lid, van de Advocatenwet is opgenomen dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de beroepsvereisten. Met het op 27 januari 2005 in werking getreden Bba is hieraan gevolg gegeven. Het is aan dat besluit waaraan verweerder conform zijn wettelijke opdracht de afsluitende examens en de verworven beroepservaring van belanghebbende heeft getoetst. Dat verweerder daarbij in het kader van het in acht te nemen zorgvuldigheids- en gelijkheidsbeginsel het Convenant als leidraad heeft betrokken, kan niet leiden tot de vermeende discriminatie van in het buitenland afgestudeerde rechtenstudenten.
39. Bij de beoordeling in bezwaar vindt een heroverweging ex nunc plaats van het primaire besluit, in casu het besluit van 13 september 2019. Dat betekent dat alle feiten en omstandigheden worden getoetst aan de thans van toepassing zijnde regelgeving, waartoe ook het op 27 januari 2007 in werking getreden Bba behoort. Daaraan doet niet af dat het Convenant, dat in dezen geen zelfstandige betekenis heeft, tot stand is gekomen op een tijdstip dat is gelegen na het op 15 mei 2007 door de St. Kliment Ohridski Universiteit te Sofia

afgegeven document ten bewijze dat belanghebbende het afsluitende examen als bedoeld in artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet heeft behaald.

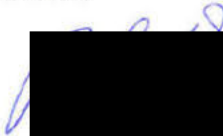

40. Uit het door verweerder uitgevoerde onderzoek is gebleken dat noch de door belanghebbende in Bulgarije en Duitsland afgeronde masteropleidingen noch de door belanghebbende in Bulgarije, Duitsland en Nederland verworven beroepservaring kunnen leiden tot de conclusie dat belanghebbende heeft voldaan aan het Bba, op grond waarvan belanghebbende een verzoek tot inschrijving als advocaat zou kunnen doen. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, vierde lid, laatste volzin, wordt belanghebbende op grond van het onderzoek voornoemd in de gelegenheid gesteld om aanvullende examens af te leggen in de vakken als omschreven in artikel 1 van het Bba. Met het behalen van genoemde examens komt belanghebbende in dezelfde situatie te verkeren als degene die in het bezit is van een Bachelor en een Master of Laws met civiel effect, waarmee belanghebbende om inschrijving als advocaat op het Nederlandse tableau kan verzoeken.

Beslissing

Het bezwaar is ongegrond.

Overeenkomstig de door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten genomen beslissing,

Voor deze,



mr. R.G. van den Berg,
algemeen secretaris

Aldus gedaan te Den Haag op 20 november 2019

Tegen deze beslissing kunnen belanghebbenden binnen zes weken na bekendmaking van deze beslissing beroep instellen overeenkomstig de bepalingen van hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht.

Deze beslissing is verzonden op 20 november 2019