

Uitsluitend per e-mail: [REDACTED]

t.a.v. [REDACTED]

Den Haag, 24 september 2024

dossiernummer: 205070

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: [REDACTED]

e-mail: jz@advocatenorde.nl

Betreft: beslissing op bezwaar

Geachte [REDACTED]

Bij e-mail van 22 januari 2024 heeft u de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten (hierna: "algemene raad") verzocht om onderzoek naar de gelijkwaardigheid van de beroepsvereisten ingevolge artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet.

Bij e-mail van 14 februari 2024 heeft u het besluit ontvangen waarin uw verzoek is afgewezen, omdat u op grond van artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet niet bevoegd bent om inschrijving als advocaat in Nederland te verzoeken. Met uw in het Verenigd Koninkrijk behaalde juridische master is niet voldaan aan de voorwaarde dat het afsluitend examen aan een universiteit is afgelegd in een andere lidstaat van de Europese Unie, of in een andere staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland.

Bij brief van 26 maart 2024 met bijlagen hebben uw gemachtigden [REDACTED] namens u bezwaar gemaakt tegen het besluit van 14 februari 2024.

Op 21 mei 2024 heeft [REDACTED] in uw aanwezigheid, uw bewaren aan de hand van een pleitnotitie toegelicht tijdens een digitale hoorzitting. U bent gehoord door mr. H.C.E. de Kieffe en F.H.A. Kuipéres LL.B., beiden werkzaam bij de Nederlandse orde van advocaten (hierna: "NOvA").

Per e-mail van 22 mei 2024 heeft [REDACTED] naar aanleiding van de hoorzitting uw correspondentie met de examencommissie van de Universiteit van Amsterdam (hierna: "UvA") overgelegd.

Uw bezwaren

Uw bezwaargronden, zoals tijdens de hoorzitting aangevuld en toegelicht, luiden in het kort als volgt:

1. Samengevat stelt u het volgende. U heeft op 11 december 2019 uw juridische master behaald aan de University of Bristol, Verenigd Koninkrijk. U stelt dat uw aanvraag ten onrechte is afgewezen omdat u aan de vereisten voor een

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2596 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

(onderzoek naar) gelijkstelling van uw master zoals opgenomen in artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet voldoet. Bij randnummer 11 e.v. stelt u het volgende: miskend wordt dat de masteropleiding is afgerond op 11 december 2019 in (toen) een lidstaat van de Europese Unie. In het kader van uw LLM heeft u dus kennis en bekwaamheden verworven in een andere lidstaat. Daarmee valt het door u behaalde diploma onder de Richtlijn 2005/36/EG van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties ("Richtlijn 2005/36/EG"). Gelet hierop, stelt u, dient uw diploma op grond van artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet te worden vergeleken met de beroepsvereisten uit het Besluit beroepsvereisten advocatuur en het Convenant inzake het civiel effect. U meent dat een dergelijke vergelijking zal uitwijzen dat u voldoet aan de beroepsvereisten, zodat u toegang moet kunnen krijgen tot de advocatuur. U ziet niet in waarom voor de beroepskwalificaties van een advocaat een andere benadering zou (moeten) gelden dan voor artsen. Deze vallen volgens u ook onder de Richtlijn 2005/36 en, ook al zou dit niet zo zou zijn, uw diploma vanwege het feit dat dit in een EU-lidstaat is behaald vergeleken dient te worden met de beroepsvereisten voor advocaten in Nederland (Morgenbesser, r.o.57 en 58. Fernandez de Bobadilla, r.o.31). Het enkele feit dat Richtlijn 2005/36 op dit moment niet (meer) van toepassing is op het Verenigd Koninkrijk maakt dit niet anders.

2. Subsidiar voert u aan dat de afwijzing in strijd is met de vrijheid van beroep en het recht om te werken (artikel 15 van het Handvest van de Europese Unie (hierna: "Handvest"), het recht op toegang tot beroepsopleiding (artikel 14 van het Handvest). Het bestreden besluit voldoet niet aan de in artikel 52 van het Handvest gestelde eisen.
3. Meer subsidiar stelt u dat de afwijzing in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, te weten het evenredigheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtzekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.
4. Tijdens de hoorzitting heeft u als subsidiar standpunt toegevoegd dat de afwijzing in strijd is met vaste jurisprudentie, het vrije verkeer van personen (artikel 45 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: "VWEU"), de vrijheid van vestiging (artikel 49 van het VWEU. U heeft benadrukt dat volgens u de door u behaalde master International Law and International Relations vrijwel identiek is met de master Public International Law aan de UvA. U heeft in dit verband begin september 2023 tevergeefs contact gezocht met de UvA voor het verkrijgen van civiel effect. U heeft uiteengezet waarom naar uw mening uw huidige fulltime functie van senior gerechtsjurist dient te worden meegenomen in de vergelijking. U geeft aan dat u vergelijkbare of meer relevante kennis, vaardigheden en juridische praktijkervaring heeft dan een jurist met enkel een Nederlandse juridische bachelor en master. Uw kwalificaties dienen daarom gelijkgesteld te worden. U benadrukt dat de afwijzing in strijd is met Europese grondrechten, vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, hierna: "HvJEU" (waaronder het arrest Vlassopolou) en de al genoemde rechtsbeginselen.

Toetsingskader

Ingevolge artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet is (eveneens) bevoegd inschrijving te verzoeken degene die in een andere lidstaat van de Europese Unie, of in een andere staat 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. In dat geval onderzoekt de algemene raad in hoeverre het afsluitend examen en de in deze andere lidstaat door de verzoeker verworven beroepservaring gelijkwaardig zijn aan de ingevolge het tweede lid gestelde beroepsvereisten.

Overwegingen

Vast staat dat u op 11 december 2019 uw master International Law and International Relations heeft behaald aan de University of Bristol in het Verenigd Koninkrijk. Op dat moment was het Verenigd Koninkrijk een lidstaat van de Europese Unie, als bedoeld in artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet.

Het Verenigd Koninkrijk heeft op 31 januari 2020 de Europese Unie verlaten (hierna: "Brexit") en is thans geen lidstaat meer. De algemene raad is bij zijn bestreden besluit uitgegaan dat het tijdstip van indiening van verzoek om inschrijving ex artikel 2, vierde lid van de Advocatenwet bepalend is en dat ten tijde deze aanvraag het Verenigd Koninkrijk geen lidstaat was. U heeft zich in bezwaar op het standpunt gesteld dat dit gegeven onverlet laat dat u uw beroepskwalificatie heeft behaald in (toen) een lidstaat. Bij de herbeoordeling in bezwaar dient dus de vraag te worden beantwoord welke uitleg van artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet de juiste is.

De gevolgen van 'Brexit'

De juridische basis van Brexit is vastgelegd in het Akkoord van 12 november 2019, inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ([2019/C 384 I/01](#)), hierna: "het Akkoord".

Het Akkoord voorziet in een overgangperiode die op de datum van inwerkingtreding van dit akkoord begint en die eindigt op 31 december 2020 (artikel 126).

De drie artikelen van Hoofdstuk 3 van Titel II, van het Akkoord voorzien wat betreft erkenning van beroepskwalificaties in twee overgangssituaties:

- Artikel 27 van het Akkoord heeft samengevat betrekking op de situatie waarin de erkenning van de beroepskwalificaties al vóór het einde van de overgangperiode (31 december 2020) heeft plaatsgevonden.
- Artikel 28 van het Akkoord ziet op de situatie waarin de aanvraag voor erkenning vóór het einde van de overgangperiode (31 december 2020) is ingediend.
- Artikel 29 van het Akkoord ziet op de administratieve verwerking van aanvragen, bedoeld in artikel 28.

De algemene raad overweegt dat in uw geval weliswaar sprake is van een vóór 31 december 2020 behaalde beroepskwalificaties, maar dat de aanvraag van de erkenning na 31 december 2020 heeft plaatsgevonden. In uw geval is op 22 januari 2024 een aanvraag om erkenning ingediend, hetgeen geen situatie betreft waarvoor het Akkoord een overgangperiode heeft geregeld.

U heeft in randnummer 11 van uw bezwaarschrift een beroep gedaan op de veelgestelde vragen op de website van de Europese Commissie: [FAQs Recognition of UK Qualifications](#):

- "I am an EU national and I obtained my UK qualification before 1 January 2021 but did not get it recognised by an EU Member State competent authority yet. What rules apply to the recognition of my qualifications? If the qualifications were obtained before 1 January 2021, Directive 2005/36/EC applies. These qualifications were issued by the United Kingdom as a Member State (until 31 January 2020) or during the transition period set out in the [Withdrawal Agreement](#) (until 31 December 2020). This means that for EU nationals, qualifications obtained in the UK before 1 January 2021 are considered EU qualifications. The same rules apply as for the recognition of any other EU qualifications, with no time limit."

De algemene raad merkt allereerst op dat deze Q&A een disclaimer bevat, namelijk dat het alleen informatief bedoeld is en dat de Europese Commissie niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de inhoud. Voorts lijkt uit de aangehaalde passage te volgen dat het niet uitmaakt wanneer het tijdstip van aanvraag van de erkenning gedaan is. Die uitleg is allereerst in tegenspraak met de

tekst van het Akkoord en overigens ook niet conform [andere Q&A op de website van de Europese Commissie](#) [onderstreping toegevoegd]:

- **“Rights of workers and self-employed persons, and recognition of professional qualifications**
 - (...)
 - (...)
 - Additionally, when a person covered by the Withdrawal Agreement who had his or her professional qualifications recognised in the country (an EU Member State or the United Kingdom) where he or she currently resides or, for frontier workers, where he or she works, will be able to continue to rely on the recognition decision there for the purpose of carrying out the professional activities linked to the use of those professional qualifications. If he or she has already applied for the recognition of his or her professional qualifications before the end of the transition period, his or her application will be processed domestically in accordance with the EU rules applicable when the application was made.”

Anders dan u is de algemene raad daarom van oordeel dat de werking van het Akkoord er toe leidt dat regels voor beroepskwalificatie in Richtlijn 2005/36/EC in uw geval niet van toepassing zijn en artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet dienovereenkomstig uitgelegd behoort te worden.

Het bestreden besluit is niet in strijd met ‘Morgenbesser’

De algemene raad maakt uit de wetsgeschiedenis op dat het arrest Morgenbesser reeds in de Advocatenwet is gecodificeerd. Artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet, zoals dit thans luidt, is sinds 1 januari 2012 in werking. Uit de [memorie van toelichting](#) (Kamerstukken II, 2009-2010, 31 382, nr. 3, blz. 17 en 18) is dit nieuwe vierde lid als volgt toegelicht:

“Als gevolg van deze eis is het op grond van het huidige artikel 2, eerste lid, van de Advocatenwet op dit moment niet mogelijk om te verzoeken om inschrijving indien men alleen beschikt over een in een andere lidstaat behaald universitaire diploma op het gebied van het recht. Uit het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 13 november 2003 (zaak C-313/01; Morgenbesser) volgt echter dat het gemeenschapsrecht eraan in de weg staat dat de autoriteiten van een lidstaat de inschrijving in het register van personen die stage volgen die vereist is om tot de advocatenbalie te worden toegelaten, weigeren aan de houder van een in een andere lidstaat behaald rechtendiploma op de enkele grond dat het rechtendiploma niet door een universiteit van de eerste lidstaat is afgegeven, bekrachtigd of als gelijkwaardig erkend. Bij de beoordeling moet rekening worden gehouden met het geheel van de academische en beroepsopleiding waarop de verzoeker om inschrijving zich kan beroepen. De Advocatenwet moet dus ook nog voorzien in de mogelijkheid van een verzoek om inschrijving door personen die in een andere lidstaat een rechtendiploma hebben behaald. Het nieuwe vierde lid van artikel 2 voorziet hierin.

Uit het arrest Morgenbesser en de in dat arrest genoemde andere jurisprudentie van het Hof volgt dat het aan de bevoegde autoriteiten is om na te gaan of en in welke mate de kennis die uit het in een andere lidstaat afgegeven diploma blijkt en of de in deze andere lidstaat verworven bekwaamheden of beroepservaring, alsmede de ervaring die werd opgedaan in de lidstaat waar de aanvrager zich wenst in te schrijven, moet worden geacht – zij het ten dele – te voldoen aan de voorwaarden die voor de toegang tot de betrokken activiteit gelden. De onderzoeksprocedure moet de autoriteiten van de ontvangende lidstaat in staat stellen zich er objectief van te overtuigen dat de houder van het buitenlandse diploma over kennis en bekwaamheden beschikt die, zo niet identiek, dan toch ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke uit het binnenlandse diploma blijken. Wanneer uit dit vergelijkend onderzoek volgt dat de uit de buitenlandse diploma's en beroepservaring blijkende kennis en bekwaamheden overeenkomen met de nationaal gestelde eisen in het land van aanvraag, moet de lidstaat erkennen dat aan de nationaal gestelde voorwaarden wordt voldaan. Wanneer blijkt dat deze kennis en bekwaamheden slechts gedeeltelijk overeenkomen, mag de ontvangende lidstaat het bewijs verlangen dat de aanvrager de ontbrekende kennis en bekwaamheden heeft verworven. Hieruit volgt dat de nationale bevoegde autoriteiten (in Nederland is dit de raad van toezicht) gehouden is te onderzoeken in hoeverre de in een andere lidstaat verworven diploma's, kennis en ervaring overeenkomen met de nationale eisen en, bij gebleken afwijkingen, bewijs van bekwaamheid mag vorderen van de aanvrager. Ook hierin is voorzien in het voorgestelde nieuwe vierde lid.”

U heeft, los van het gegeven dat dit arrest reeds is gecodificeerd, ook rechtstreeks gerefereerd aan enkele rechtsoverwegingen van Morgenbesser (arrest HvJEU 13-11-2003, [ECLI:EU:C:2003:612](#)) [onderstreping toegevoegd]:

“56 Gelet op het voorgaande moet worden onderzocht of de [artikelen 39 EG](#) en [43 EG](#) van toepassing zijn op het hoofdgeding. Alleen wanneer deze bepalingen niet van toepassing zijn, moeten de andere verdragsbepalingen die de verwijzende rechter in zijn vraag heeft vermeld, worden onderzocht.

57 Volgens de rechtspraak, waarvan de beginselen werden geformuleerd in het reeds aangehaalde arrest Vlassopoulou, zijn de autoriteiten van een lidstaat bij het onderzoek van een aanvraag van een onderdaan van een andere lidstaat om toelating tot uitoefening van een gereguleerd beroep verplicht rekening te houden met de beroepskwalificatie van de betrokkene door de uit zijn diploma's, certificaten en andere titels alsmede uit zijn relevante beroepservaring blijkende beroepsbekwaamheid te vergelijken met de door de nationale wettelijke regeling voor de uitoefening van dat beroep vereiste beroepskwalificatie (zie laatstelijk arrest van 16 mei 2002, Commissie/Spanje, C-232/99, Jurispr. blz. I-4235, punt 21).

58 Die verplichting geldt voor alle diploma's, certificaten en andere titels alsmede voor de relevante ervaring van de betrokkene, ongeacht of zij in een lidstaat dan wel in een derde land zijn verworven, en verdwijnt niet door de vaststelling van richtlijnen inzake de onderlinge erkenning van diploma's (zie arrest van 14 september 2000, Hocsman, C-238/98, Jurispr. blz. I-6623, punten 23 en 31, en arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 22).

59 Volgens de Raad van de orde van Genua vormt de activiteit van praticante een opleiding, waarop de artikelen 39 EG en 43 EG niet van toepassing zijn.

62 Zoals het Hof al heeft gepreciseerd, wordt de uitoefening van het recht van vestiging belemmerd wanneer in de nationale regeling geen rekening wordt gehouden met de kennis en de kwalificaties die de betrokkene in een andere lidstaat heeft verworven. De bevoegde nationale autoriteiten moeten derhalve nagaan of de aldus opgedane kennis volstaat voor het bewijs dat de ontbrekende kennis is verworven (zie de reeds aangehaalde arresten Vlassopoulou, punten 15 en 20, en Fernández de Bobadilla, punt 33)."

De algemene raad merkt op dat de casus van Morgenbesser verschilt van uw situatie. U bent geen onderdaan van een andere lidstaat, omdat u zowel tijdens uw verblijf in het Verenigd Koninkrijk als op het moment van uw aanvraag onderdaan van dezelfde EU-lidstaat (Nederland) was. Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat (de codificatie van) Morgenbesser plaatsvond ruim voor het Brexit-referendum op 23 juni 2016¹ en het Verenigd Koninkrijk vooralsnog het enige land is dat zich uit de EU heeft teruggetrokken, zodat met dit scenario geen rekening is gehouden, hetgeen precies de reden is waarom in het Akkoord nu juist overgangsbepalingen in het leven zijn geroepen. Uit rechtsoverweging 57 van Morgenbesser blijkt dat het ging om een aanvraag die is gedaan door een onderdaan van een andere lidstaat. De algemene raad leidt uit met name deze rechtsoverweging af dat de hoedanigheid van de aanvrager en daarmee samenhangend dus het tijdstip van de aanvraag doorslaggevend is en niet het tijdstip wanneer de beroepskwalificatie is behaald.

Het bestreden besluit is niet in strijd met artikel 15 (en 14) Handvest.

U heeft onder randnummer 16 t/m 26 van uw bezwaarschrift aangevoerd dat het bestreden besluit in strijd is met het recht om te werken artikel 15 (en de toegang tot de beroepsopleiding in artikel 14) van het [Handvest van de grondrechten van de Europese Unie \(2012/C 326/02\)](#), hierna: "Handvest", omdat artikel 52 van het Handvest voorwaarden (legitiem doel, geschiktheid, noodzakelijkheid, evenredigheid) stelt aan de mogelijkheid voor lidstaten om beperkingen toe te passen:

"Artikel 52

Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen

1. Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

De algemene raad overweegt dat artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet bepaalt wie bevoegd is om inschrijving te verzoeken als advocaat en dat dit een beperking dat aan alle voorwaarden voldoet zoals als bedoeld in artikel 52 van het Handvest. Zoals hiervoor is overwogen, is artikel 2,

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-unie/vraag-en-antwoord/wat-is-brexit>

vierde lid, van de Advocatenwet een codificatie van hetgeen in het arrest Morgenbesser door het HvJEU is geweest. Daarmee mag ervan worden uitgegaan dat de toepassing van hetgeen in het vierde lid is bepaald in overeenstemming is met artikel 52 van het Handvest. Als dat niet zo was, zou dat leiden tot de conclusie dat Morgenbesser eveneens in strijd is met artikel 52 van het Handvest, hetgeen niet het geval is.

Het bestreden besluit is niet in strijd met de artikelen 45 en 49 VWEU.

U heeft in uw pleitnotitie een beroep gedaan op strijdigheid met het vrij verkeer van personen (artikel 45 van het VWEU) en de vrijheid van vestiging (artikel 49 van het VWEU). Blijkens artikel 52, tweede lid, juncto artikel 18 van het Handvest worden de door dit Handvest erkende rechten die voorkomen in bepalingen van het VWEU uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen die door deze Verdragen zijn gesteld. U heeft niet gemotiveerd waarom u van mening bent waarom het bestreden besluit in strijd zou zijn met de voorwaarden en grenzen gesteld door het VWEU.

Het bestreden besluit is niet in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

U heeft een beroep gedaan op strijdigheid met enkele hierboven genoemde rechtsbeginselen. Zoals hiervoor is overwogen is artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet een codificatie van hetgeen in het arrest Morgenbesser door het HvJEU is geweest. Daarmee mag ervan worden uitgegaan dat de toepassing van hetgeen in het vierde lid is bepaald in overeenstemming is met de door u genoemde rechtsbeginselen. Als dat niet zo was zou dat leiden tot de conclusie dat Morgenbesser eveneens in strijd is met de rechtsbeginselen, hetgeen niet het geval is.

Conclusie

In het besluit van 14 februari 2024 is uw verzoek terecht afgewezen, omdat u op grond van artikel 2, vierde lid, van de Advocatenwet niet bevoegd bent om inschrijving als advocaat in Nederland te verzoeken, zodat geen onderzoek naar de gelijkwaardigheid van uw afsluitend examen plaatsvindt. Met uw op 11 december 2019 in het Verenigd Koninkrijk behaalde juridische master is niet voldaan aan de voorwaarde dat het afsluitend examen aan een universiteit is afgelegd in een andere lidstaat van de Europese Unie. Uit hetgeen u heeft aangevoerd, volgt niet dat de algemene raad bij zijn bestreden besluit niet heeft mogen uitgegaan van het tijdstip van indiening van verzoek om inschrijving, in uw geval: op 22 januari 2024, in plaats van het tijdstip van het behalen van de beroepskwalificatie. Gelet hierop ziet de algemene raad geen aanleiding om het bestreden besluit te herzien.

