

De Minister van Justitie & Veiligheid
De Minister van Buitenlandse Zaken
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
De Minister van Economische Zaken
De Minister van Financiën
De Minister van Infrastructuur en Waterstaat
De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Indiening via internetconsultatie.nl

Betreft: Reactie internetconsultatie Wet internationale sanctiemaatregelen door Toezicht
Advocatuur.

Den Haag, 8 augustus 2024

Excellenties,

De dekens verenigd in het dekenberaad, feitelijk toezichthouders op de advocatuur, maken graag gebruik van de gelegenheid om te reageren in de internetconsultatie van de Wet internationale sanctiemaatregelen.

De kernpunten van deze reactie

1. De dekens beperken zich in deze reactie tot enkele opmerkingen van algemene aard, en zullen daarnaast hun visie geven op een drietal kernpunten. Dat betreft in de eerste plaats de vraag naar de noodzaak (of afwezigheid daarvan) van regels voor vastlegging van toezicht op naleving van de sanctiewetgeving voor de advocatuur. In de tweede plaats lichten de dekens toe dat de voorgestelde constructie één deken aan te wijzen als toezichthouder een fundamentele wijziging van het advocatuurlijke toezicht inhoudt die op (organisatorische) bezwaren stuit, nodeloos kostenverhogend en complicerend is. Ten slotte hebben de dekens bedenkingen bij het voorstel om het college van toezicht te bekleden met een regelgevende bevoegdheid die het college voor het overige niet heeft. Deze drie punten worden in deze reactie nader uitgewerkt.

Algemene opmerkingen

2. Het voorstel is door een groot aantal ministeries ondertekend. Mogelijk dat dit de reden is dat sommige onderdelen nadere uitwerking lijken te behoeven. Zo valt op dat in de bespreking van de verhouding van het wetsvoorstel tot fundamentele rechten (Memorie van Toelichting, hoofdstuk 4.1) een bespreking van het recht op een eerlijk proces en het recht op advocatuurlijke bijstand zonder overheidsinmenging ontbreekt. Dit verwondert te meer, nu wel uitgebreide beschouwingen zijn gewijd aan, onder meer, het recht op eigendom. In de optiek van de dekens zal de wetgever zich telkens rekenschap moeten geven van de vraag in hoeverre het fundamentele recht van eenieder, en derhalve ook van gesanctioneerde partijen, op advocatuurlijke bijstand wordt geraakt door sancties (en het toezicht op de naleving daarvan) en welke waarborgen dienen te worden aangebracht om schending van dat fundamentele recht zoveel als mogelijk te beperken.

3. De dekens wijzen er voorts op dat het wetsvoorstel er van uit lijkt uit te gaan dat de dekens thans geen effectief toezicht op naleving van de sanctiewetgeving door advocaten kunnen uitoefenen.¹ Dat is onjuist. De dekens zijn belast met toezicht op de naleving door advocaten van de op hen toepasselijke regelgeving, waaronder toezicht op enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt (artikel 45a Advocatenwet). Schending van enig wettelijk voorschrift in het kader van de uitoefening van de advocatuurlijke praktijk valt onder dergelijk onbetamelijk handelen of nalaten en kan dan ook door de dekens, langs de route van artikel 46 jo. 46f Advocatenwet, aan de tuchtrechter worden voorgelegd. Dit zal overigens hierna onder 5 e.v. nader worden toegelicht.
4. De dekens merken in dit algemene deel als laatste op dat het hen voorkomt dat de regelingen waarbij ten aanzien van ondernemingen door of namens de staat kan worden ingegrepen in het bestuur of beleid (bijvoorbeeld artikel 5.2 (aanwijzing stille bewindvoerder) en artikel 7.1.3.2 (ingrijpen bij ontduiking of ondermijning)) geen uitzondering maken voor advocatenkantoren of samenwerkingsverbanden waar advocaten deel van uitmaken. De dekens gaan ervan uit dat dit een omissie is. Het kan immers niet zo zijn dat de staat de bevoegdheid krijgt om, direct of indirect, toegang te krijgen tot althans in te grijpen in het bestuur van advocatenkantoren en informatie die in het bezit is van advocatenkantoren. Voor zover het hier geen omissie betreft, maken de dekens ernstig bezwaar tegen elke vorm van wetgeving die inbreuk maakt op de vertrouwelijkheid en onafhankelijkheid van advocaten.

Eerste aandachtspunt: Geen noodzaak extra bevoegdheid

5. Anders dan (pagina 34 van) de Memorie van Toelichting stelt, is door de dekens nimmer gesteld toegevoegde waarde te zien in het krijgen van de bevoegdheid om toe te zien op naleving van de bedrijfsvoeringsregels middels deze nieuwe wet, nu zij die bevoegdheid reeds hebben (zie hiervoor onder 3). De dekens hebben het ministerie van Justitie en Veiligheid hier in een eerder stadium reeds op gewezen.²
6. De dekens begrijpen uit de Memorie van Toelichting dat het wetsvoorstel onder meer is ingegeven door de wens om naast strafrechtelijke afdoening ook een bestuursrechtelijke afdoening mogelijk te maken voor die situaties waar strafrechtelijke afdoening een te zwaar middel is. Zoals toegelicht staat de dekens ook het tuchtrecht als afdoeningsinstrument ter beschikking. Waar strafrechtelijke afdoening een te zwaar middel is, kunnen de dekens dan ook voor tuchtrechtelijke afdoening kiezen. De dekens erkennen evenwel dat er meerwaarde kan zijn in bestuursrechtelijke afdoening voor die overtredingen waar (ook) het tuchtrecht een te zwaar middel is. Het komt de dekens evenwel voor dat daartoe een aanvulling van artikel 45g Advocatenwet een eenvoudigere wijze is om bestuursrechtelijke afdoening als extra instrument toe te voegen.

Tweede aandachtspunt: Bevoegdheid toezicht komt de (niet een) deken toe

7. Op pagina 34 van de Memorie van Toelichting wordt, conform de aanbeveling van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving, voorgesteld bedrijfsvoeringstoezicht uit te breiden

¹ Zulks wordt ook op verschillende plekken in de Memorie van Toelichting gememoreerd (zie bijvoorbeeld pagina 8 en pagina 34/35)

² De dekens begrijpen dat het Bureau Financieel Toezicht voor het door haar uitgeoefende toezicht wel de gestelde behoefte kenbaar heeft gemaakt, maar die behoefte werd door de dekens in het kader van het toezicht op de advocatuur niet gedeeld. In een gesprek met onder meer vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken, Financiën en Justitie & Veiligheid in maart 2024 is toegelicht dat de dekens voldoende bevoegdheden ontleenen aan de artikelen 45a en 46f Advocatenwet (en indirect artikel 7.3 Verordening op de Advocatuur).

naar juridische beroepsgroepen waaronder advocaten. Aldus wordt vooruitgelopen op de, eveneens naderende³, Europese regelgeving op het terrein van voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering.⁴ De Memorie van Toelichting stelt:

“Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om [...] advocaten onder de reikwijdte van het toezicht op de bedrijfsvoering te brengen. Het Bureau Financieel Toezicht [...] en een deken (advocaten) wordt hierbij aangewezen als toezichthoudende autoriteiten gezien zij reeds uit hoofde van bestaande wet- en regelgeving, waaronder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (hierna: Wwft), toezichthouden. Ook krijgen de toezichthoudende autoriteiten de bevoegdheid om nadere regels te stellen ten aanzien van de bedrijfsvoering van deze instellingen ter naleving van sancties. Tenslotte wordt voorzien in het doorbreken van de geheimhoudingsplicht in de relatie tussen het BFT en de aangewezen deken, en de onder hun toezicht staande beroepsgroepen.” [onderstreping toegevoegd]

8. In de uitbreiding van het nieuwe artikel (9a) worden toezichthoudende autoriteiten aangewezen. Met betrekking tot de advocatuur is de redactie van art. 9a sub d als volgt:

“een door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten bij besluit aan te wijzen deken als bedoeld in artikel 22, tweede lid, van de Advocatenwet, voor zover het betreft de uitoefening van bevoegdheden jegens de instellingen, bedoeld in artikel 10, tweede lid, onder p.”

9. In een toelichtende voetnoot schrijft de Memorie van Toelichting (pagina 34):

“In aanloop naar de komst van een landelijke toezichthouder binnen de advocatuur wordt er voor gekozen niet alle 11 maar 1 deken te belasten met het toezicht op grond van de Sanctiewet 1977. De deken wordt daartoe door de algemene raad van de Nederlandse orde van advocaten aangewezen.”

10. In het huidige stelsel is toezicht belegd bij de deken van het arrondissement waar de advocaat gevestigd is.⁵ Een wetsvoorstel inhoudende een landelijke toezichthouder is nog niet aanhangig, laat staan een tijdpad rond de invoering ervan.⁶ De Advocatenwet kent geen mogelijkheid een deken bevoegdheden buiten diens eigen arrondissement te geven. Het huidige toezicht is daarop ook niet ingericht (zie ook hierna onder 13).
11. Zou voor de Wet internationale sancties dus *een* specifieke deken aangewezen worden, dan zou dit een fundamentele wijziging van het in de Advocatenwet neergelegde stelsel meebrengen die voor het eerst en slechts voor één deelonderwerp, bevoegdheden van één van de elf dekens buiten de eigen arrondissementsgrenzen meebrengt.
12. De enkele toevoeging van de constructie *aanwijzing* van een deken lijkt onvoldoende om een vergaande systeemwijziging te realiseren die tot gevolg heeft dat naast de reguliere deken een nieuw type deken ontstaat, namelijk een – voor sancties – *landelijke* deken (niet te verwarren met de *algemeen* deken, voorzitter van de NOvA) die zowel regulier deken in zijn eigen arrondissement is als *landelijk* deken voor (uitsluitend) sanctietoezicht.
13. De verwachting is dat dit complexe organisatorische implicaties met dito kosten en tijdbeslag meebrengt. Te denken valt onder meer aan de ict-infrastructuur waarin bevoegdheden en rechten naar arrondissement zijn afgescheiden en niet naar onderwerp of functie. Ook zouden

³ Aanvullend op de memorie: de Raad van de Europese Unie heeft op 30 mei 2024 goedkeuring gegeven. De anti witwas verordening wordt binnen drie jaar na inwerkingtreding van kracht en vervangt naar verwachting daarmee ook deze beoogde Wet internationale sanctiemaatregelen.

⁴ Een vraag die de naderende Europese regelgeving (AML-pakket) meebrengt, is of de (impact van de) beoogde wijzigingen voor het toezicht op de advocatuur, op dit moment opportuun en (daarmee) proportioneel zijn.

⁵ Zie: art. 17 lid 2 jo 22 lid 1 jo 35 lid 4 Advocatenwet.

⁶De verwachting is thans dat een wetsvoorstel met die strekking in het najaar in consultatie zal worden gebracht.

advocaten te maken krijgen met twee toezichthouders: één die (alleen) toezicht houdt op naleving van de sanctiewetgeving, en één die toezicht houdt op naleving van alle overige op de advocaten toepasselijke regels. Gezien het open karakter van het toezicht op advocaten ex artikel 45a Advocatenwet (toezicht op "enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt") is met aanwijzing van één deken als bedoeld in het wetsvoorstel voorts onduidelijk of de andere dekenen niet langer bevoegd zijn om toezicht te houden op (en handhavingsmaatregelen te nemen ten aanzien van) advocaten in hun arrondissement die de sanctiewetgeving niet naleven. Het kan evenwel juist gewenst zijn dat die bevoegdheid blijft bestaan, met name in situaties waar sprake is van cumulatie van handelen of nalaten waartegen de deken maatregelen wenst te nemen. Omgekeerd zou de "sanctiedeken" verwijtbaar gedrag kunnen tegenkomen dat geen betrekking heeft op sanctiewetgeving maar waartegen wel handhavend zou moeten worden opgetreden; hij zal dat evenwel niet kunnen omdat hij de bevoegdheid mist indien de betrokken advocaat niet in zijn eigen arrondissement is gevestigd. Het hoeft geen betoog dat onduidelijkheid over de bevoegdheid een effectief toezicht ondermijnt.

14. Ook roept de beoogde concentratie bij één deken de vraag op tot welke informatie deze "sanctiedeken" toegang dient te hebben. Op dit moment hebben de dekenen alleen toegang tot informatie die betrekking heeft op de advocaten in hun eigen arrondissement. In het kader van het toezicht kan aldus in individuele gevallen het volledige dossier, inclusief eventuele eerdere voor het toezicht relevante informatie, worden geraadpleegd. Zo kan relevant zijn of er (meer) klachten tegen de betrokkene lopen of eerder gegrond zijn verklaard, en of de betrokkene patroon is van één of meer stagiairs. Het is de vraag of een dergelijke universele toegang wenselijk is voor de "sanctiedeken", waar tegelijkertijd de voorgeschiedenis van de betrokken advocaat relevante informatie voor het toezicht kan inhouden. Ook kan de integrale toezichtsinformatie maken dat het opportuun is, of juist niet, om een bezwaar bij de tuchtrechter in te dienen tegen de betrokken advocaat, of om een verzoek om patroon te worden af te wijzen. Linksom of rechtsom zou invoering van het wetsvoorstel aanzienlijke aanpassingen van het thans door de dekenen gehanteerde ICT-systeem noodzakelijk maken. Dit zijn allemaal voorbeelden van vragen die de voorgestelde concentratie van het sanctietoezicht bij één deken oproepen en waar het wetsvoorstel geen antwoord op geeft.
15. Dit wetsvoorstel zou in de uitvoering dan ook aanzienlijke kosten meebrengen. Het is zeer de vraag of deze fundamentele wijziging van het toezicht op dit onderdeel, waarbij feitelijk een tweede infrastructuur binnen het toezicht op de advocatuur wordt ingesteld, in dit stadium opportuun is. Daarbij zij opgemerkt dat in de voorgestelde aanpak aan de toekomstige beoogde landelijk toezichthouder op de advocatuur te zijner tijd niet één enkel toezichtstelsel maar ook verschillende infrastructuren zullen moeten worden overgedragen: enerzijds het sanctietoezicht en anderzijds het overige toezicht. Ook dat is een nodeloze complicatie waar de toekomstige landelijk toezichthouder mee zal worden geconfronteerd.
16. Praktischer en bewezen effectief is aansluiting te houden bij de praktijk van het toezicht op specifieke wetten zoals de Wwft en de Wki. In die wetten wordt de deken expliciet als toezichthouder genoemd. Niet is duidelijk waaruit de noodzaak bestaat specifiek voor sancties af te wijken. Dekens stellen daarom voor de toezichtbevoegdheid voor de Wet internationale sancties, evenals de Wki en Wwft, bij de deken (en niet een aangewezen deken) te beleggen. Het wetsvoorstel verdient op dit punt aanpassing.
17. Één en ander neemt overigens niet weg dat door de dekenen landelijk geüniformeerd beleid wordt ontwikkeld ten aanzien van de wijze van toezicht op en handhaving van specifieke onderwerpen. Dat is ook nu al het geval voor verschillende andere toezichtsonderwerpen (waaronder Wwft en Wki) en het ligt voor de hand dat dit eveneens voor sanctiewetgeving zal geschieden. Daarbij komt het ook voor dat één van de dekenen een coördinerende rol vervult of dat expertise op bepaalde onderwerpen centraal wordt georganiseerd. Dat doet evenwel niet af aan de bevoegdheid

van de deken binnen wiens arrondissement de betreffende advocaat is gevestigd tot daadwerkelijke handhaving. Het komt een effectief en efficiënt toezicht ten goede indien uitbreiding van taken wordt ingebed in een reeds bestaande structuur waarvan de werking is bewezen.⁷

Derde aandachtspunt: Regelgevende bevoegdheid

18. In een eerdere (concept)versie van het wetsvoorstel werd de suggestie gedaan de deken als toezichthouder ook regelgevende bevoegdheid voor bedrijfsvoeringsregels te geven.⁸ Dit roept allereerst de vraag op wat met bedrijfsvoeringsregels wordt bedoeld. Niet duidelijk is of het gaat om een (inhoudelijke) norm voor de beroepsgroep, of om beleidsregels die de toezichthouders hanteren in het kader van hun handhaving van de gestelde norm.

*Gaat het om de **norm voor de beroepsgroep**, dan gaat het om regels die zijn vastgelegd in (onder meer) de Verordening op de advocatuur (Voda). Het zijn de bevoegde organen van de Nederlandse Orde van Advocaten die een dergelijke norm kunnen stellen waaraan de balie gehouden is. Op grond van artikel 28 Advocatenwet komt die bevoegdheid aan het college van afgevaardigden toe, al dan niet op voordracht van de algemene raad (artikel 28 lid 3 Advocatenwet). Zie in dit verband (bijvoorbeeld) artikel 6.5 lid 2 Voda waarin bedrijfsvoeringsregels ten behoeve van de Wwft zijn neergelegd.*

*Gaat het om de bevoegdheid **beleidsregels voor uitoefening van het toezicht** te stellen, dan betreft het een bevoegdheid die de dekens als bestuursorgaan toekomt (zie artikel 45g Advocatenwet jo. artikel 4:81 Awb). In de praktijk stellen de dekens beleidsregels vast in het dekenberaad, het overlegorgaan van de dekens. Het dekenberaad bevordert immers de uniforme uitvoering van de aan de dekens opgedragen taken (artikel 2.6 Verordening op de advocatuur).⁹ Een voorbeeld van een dergelijke beleidsregel is de (landelijk gelijklopende) Beleidsregel Toezicht Wwft (2023) die door elke deken is vastgesteld.*

19. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid zond de Nederlandse Orde van Advocaten en de dekens, in april 2024 al een eerder concept wetsvoorstel. Daarop lieten de dekens - nu het leek te gaan om de hiervoor als eerste categorie bedoelde regels - weten dat de voorgestelde benadering niet strookt met de verhouding tussen de NOVA als publiekrechtelijke regelgever enerzijds en de dekens als wettelijke toezichthouders anderzijds. In het huidige wetsvoorstel is de regelgevende bevoegdheid aan het college van *toezicht* toebedeeld. Ook daarvan is door de dekens aan het ministerie kenbaar gemaakt dat niet het college van toezicht maar het college van *afgevaardigden* het aangewezen orgaan zou (moeten) zijn. Het komt de dekens dan ook voor dat de verwijzing naar het college van toezicht in het wetsvoorstel een vergissing is.

20. In de Memorie van Toelichting (p.91) is hierover het volgende gesteld:

“Met het beleggen van deze bevoegdheid bij het college van toezicht, bedoeld in artikel 36a van de Advocatenwet, is zoveel mogelijk aangesloten bij artikel 45h Advocatenwet. De bevoegdheid om regels te stellen is niet belegd bij het college van afgevaardigden omdat artikel 28, vijfde lid, Advocatenwet onder meer regelt dat het college van afgevaardigden geen verordeningen vaststelt met betrekking tot het uitoefenen van het toezicht.”

21. Ook hier lijkt uit te volgen dat sprake is van een vergissing. Artikel 45h Advocatenwet ziet op beleidsregels, oftewel de wijze waarop de toezichthouder zijn bevoegdheid zal uitoefenen. Dat is niet hetzelfde als een bevoegdheid om regels te stellen waaraan de onder toezicht gestelde zich

⁷ Zoals werd geconcludeerd in het WODC onderzoek in het kader van de Evaluatie van de Wet positie toezicht advocatuur dat in augustus 2020 door Pro Facto werd verricht.

⁸ Wie goed leest, ziet dit nog altijd terug in de memorie van toelichting, zoals het eerder aangehaalde citaat op pagina 34: “Ook krijgen de **toezichthoudende autoriteiten de bevoegdheid om nadere regels te stellen** ten aanzien van de bedrijfsvoering van deze instellingen ter naleving van sancties.”

⁹ Zoals de beleidsregels omtrent handhaving door dekens van de opleidingsverplichting van advocaten in het kader van de Wwft.

dient te houden. Die bevoegdheid is in het systeem van de Advocatenwet wel degelijk neergelegd bij het college van afgevaardigden. Nu het hier gaat om regels omtrent de bedrijfsvoering die door advocaten moeten worden nageleefd (en dus niet om regels omtrent de wijze waarop de deken het toezicht zal uitoefenen), is het college van afgevaardigden het orgaan aan wie deze bevoegdheid zou moeten toekomen ex artikel 28 Advocatenwet (zie in dit verband ook artikel 28 lid 2 onder c en e Advocatenwet).

22. Dat laat overigens onverlet dat de deken zelf uiteraard beleidsregels kunnen ontwikkelen voor de wijze waarop zij hun bestuursrechtelijke bevoegdheden uitoefenen. Zo hebben de deken thans ook in beleidsregels vastgelegd wanneer in hun opvatting de regels in de Wwft omtrent (bijvoorbeeld) opleidingsverplichting zijn nageleefd. Daarbij zij opgemerkt dat deze beleidsregels centraal en uniform zijn ontwikkeld en telkens door elk van de deken zijn vastgesteld en gepubliceerd (zie ook hiervoor onder 17).
23. Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat het college van toezicht systeemtoezichthouder is. Dat houdt in dat dit college erop toeziet dat, kort gezegd, het systeem van het advocatuurlijke toezicht adequaat functioneert. Het college heeft geen bemoeienis met individuele zaken, en stelt ook geen regels vast waar advocaten zich aan moeten houden. Zou deze (kennelijke) vergissing genegeerd blijven, dan ontstaat de ongewenste situatie dat een merendeels ongekozen (door de kroon benoemd) college van toezicht dat zich bezighoudt met systeemtoezicht, ineens regels zou stellen voor de beroepsgroep, náást de organen¹⁰ die daartoe bij wet bevoegd zijn. Ook op dit punt verdient het wetsvoorstel een aanpassing.

Conclusie

24. Vanuit de deken, als toezichthouders, is grote waardering voor het werk dat is verricht door de samenwerkende ministeries om de recente ontwikkelingen op het gebied van sancties te verwerken in deze gemoderniseerde sanctiewet. Voor toezicht op naleving van wet- en regelgeving door advocaten ontbreekt het de deken thans evenwel niet aan instrumenten. Dat maakt dat de noodzaak voor de in de Wet internationale sancties beoogde rol voor de deken betrekkelijk is, en slechts de toevoeging van de mogelijkheid tot bestuursrechtelijke handhaving (naast bestaande straf- en tuchtrechtelijke mogelijkheden) een mogelijke meerwaarde zou kunnen hebben voor lichtere overtredingen.
25. Zou het concept wetsvoorstel aan het parlement ter behandeling worden voorgelegd, dan wordt aanbevolen:
 - niet één deken, maar *de* deken (in de zin van artikel 22 lid 2 Advocatenwet) aan te wijzen als toezichthouder; en
 - niet het college van toezicht maar het college van afgevaardigden de bevoegdheid te geven eventuele nadere (bedrijfsvoerings)regels te stellen voor advocaten.

Het dekenberaad is uiteraard graag bereid dit standpunt nader toe te lichten.

Hoogachtend,
Namens het dekenberaad

Barbara Rumora-Scheltema
Jan Frederik Schnitzler
Frédérique ten Berge
dagelijks bestuur

¹⁰ Het college van afgevaardigden wordt expliciet genoemd in art. 28 lid 1, en daarnaast heeft de algemene raad bevoegdheid voorstellen voor verordeningen in te brengen ex art. 28 lid 3 Advocatenwet.