

Ingediend via www.internetconsultatie.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
t.a.v. de heer mr. W.B. Hoekstra MBA

Den Haag, 24 augustus 2023

dossiernummer: 204139

uw kenmerk: n.v.t.

telefoonnummer: +31 (0)6 21 55 66 58

e-mail: e.trinthamer@advocatenorde.nl

Betreft: preconsultatie modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel

Geachte minister,

Op 14 juli 2023 is de internetconsultatie 'preconsultatie modernisering van het Nederlandse sanctiestelsel' gepubliceerd. De NOvA heeft zijn adviescommissie Wwft gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,



mr. drs. W.M. van Tellingen
plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie Wwft

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie Wwft
Datum:	14 augustus 2023
Betreft:	preconsultatie modernisering sanctiewet en handhaving

SAMENVATTING

De adviescommissie Wwft verwelkomt het dat de wetgever beoogt verduidelijking te geven ten aanzien van wettelijke bepalingen en verplichtingen voor organisaties die de sanctieregelgeving moeten naleven, daaronder begrepen advocaten(kantoren). Ook wordt gewaardeerd dat de wetgever het preconsultatiedocument Modernisering sanctiewet en handhaving heeft gepubliceerd en openstaat voor reacties uit een breed publiek. De commissie adviseert de algemene raad om een openbare reactie in te dienen op de preconsultatie en specifiek om te reageren op enkele vragen die gesteld worden in het pre-consultatiedocument.

Op het voorstel om advocaten(kantoren) onder toezicht te brengen voor de naleving van de sanctieregelgeving hebben we geen principiële bezwaren, met name omdat die nu ook al moet worden nageleefd. Echter, het doorbreken van de geheimhoudingsplicht is bezwaarlijk voor de advocatuur. Daarom is van het essentieel belang dat er voldoende waarborgen en beperkingen worden aangebracht door de wetgever om die inbreuk te rechtvaardigen. Daarom vragen we aandacht voor duidelijkheid over het toepassingsbereik, de doorbreking van de geheimhoudingsplicht en de overlap versus verschillen ten aanzien van de Wwft.

Tot slot, goed om te beseffen dat wij verwachten dat de nalevingslasten meer zullen toenemen dan nu wordt toegelicht in het preconsultatie document. Hierover is tevens een opmerking opgenomen in onderhavig advies.

Belangrijkste aandachtspunten die in deze preconsultatie reactie worden geadresseerd, zien op de verdere uitwerking van het wetsvoorstel, met name voor wat betreft:

1. de reikwijdte van het wetsvoorstel
2. het doorbreken van de geheimhoudingsplicht
3. de aansluiting/overlap tussen Wwft en de beoogde sanctieregelgeving
4. de screening van relaties.

Daarnaast wordt op een paar andere vragen ingegaan.

Kernpunten

1. Reikwijdte Sanctiewettoezicht (zie vraag 1 preconsultatie document)

Allereerst wijzen we graag op het Voorstel voor een richtlijn van december 2022 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie. Het is niet duidelijk of met dit richtlijnvoorstel in het opstellen van de preconsultatie rekening is gehouden. In algemene zin wordt opgemerkt dat we eraan hechten dat waar harmonisatie van de wetgeving binnen de Europese Unie mogelijk is dit dient te worden nagestreefd, onder meer ten behoeve van de rechtszekerheid en de uitvoeringspraktijk voor Nederlandse normadressanten die internationaal werken.

In het preconsultatie document wordt toegelicht dat ook advocaten onder de reikwijdte gebracht zullen worden van het sanctiewettoezicht. Gezien de voorgenomen

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

P: www.advocatenorde.nl

sanctiewetverplichtingen die sterk op verplichtingen uit de Wwft lijken, achten we het vanuit het oogpunt van rechtszekerheid wenselijk dat het toepassingsbereik van de te wijzigen sanctieregelgeving aansluit. bij het toepassingsbereik van de Wwft voor advocaten(kantoren). Uit de preconsultatie is nu nog niet te concluderen of het toepassingsbereik van het wetsvoorstel gelijk zal zijn aan die van de Wwft (omdat de verwijzing in bijlage I een versimpelde weergave is, zo staat erbij vermeld).

2. Doorbreken van geheimhoudingsplicht (zie vraag 1 preconsultatie document)

In het verlengde van het vorige punt over de reikwijdte van de sanctieregelgeving vragen wij nadrukkelijk aandacht voor de geheimhoudingsplicht die rust op advocaten(kantoren). In de preconsultatie wordt toegelicht dat beoogd wordt een wettelijke basis te creëren ter doorbreking van de geheimhoudingsplicht; er wordt verwezen naar de Wwft waarin dat ook is gedaan. Dat zou nodig zijn ten behoeve van een eventuele meldplicht en het toezicht op de naleving van sancties waarbij er geen belemmeringen mogen zijn om informatie uit te wisselen met de sanctiewettoezichthouder.

Het doorbreken van de geheimhoudingsplicht voor advocaten(kantoren) vereist terughoudendheid vanuit de rechtsstatelijke gedachte. Het introduceren van een meldplicht vormt een inbreuk op de grondbeginselen van de advocatuur en wordt slechts summier onderbouwd in de preconsultatie. Ook het rapport van de Nationaal Coördinator gaat er min of meer vanzelfsprekend, zonder noemenswaardige onderbouwing, vanuit dat een meldplicht moet worden opgelegd en geheimhoudingsplicht moet worden doorbroken. Rechtstatelijk bezien is het van wezenlijk belang dat cliënten alles in volledige vertrouwelijkheid kunnen uitwisselen met hun advocaat. Een verplichte melding aan overheidsinstanties over cliënten die onderworpen zijn aan sanctieregelgeving en om rechtsbijstand hebben gevraagd strookt niet met deze rechtsstatelijke gedachte. Een algemene doorbreking van geheimhoudingsplichten bij EU-sanctiemaatregelen zou in onze optiek te verstrekkend zijn en in strijd kunnen zijn met de rechtstatelijke rol van de advocaat.

Hoewel in de preconsultatie vermeld staat dat de geheimhoudingsplicht van advocaten in de sanctieverordeningen is doorbroken, is dit niet eenduidig bepaald. Het betreffende artikel 8 uit de Sanctieverordening 269/2014 (en 2014/208) lijkt voor meerdere uitleg vatbaar. Derhalve stellen wij voor om bij het formuleren van uitzonderingen op meldplichten c.q. doorbreking van de geheimhoudingsplicht zorgvuldig aan te sluiten bij de EU-verordeningen en indachtig eventuele toekomstige richtlijnen (zoals hiervoor vermeld) en verordeningen.

Als er al een meldplicht komt voor advocaten(kantoren) dan zou die niet van toepassing moeten zijn op advocaten(kantoren) die cliënten, die zijn onderworpen aan een sanctieregime, bijstaan in een gerechtelijke procedure dan wel adviseren over hun rechtspositie. De adviescommissie adviseert om net als bij de meldplicht in de Wwft, het toepassingsbereik van de melding op grond van de Sanctiewet te beperken tot de diensten die zijn opgesomd in artikel 1a lid 4 onder c van de Wwft en ten minste dezelfde uitzondering als vermeld in het vijfde lid toe te passen.

3. Aansluiting bij de Wwft (zie onder meer vragen 2, 3, 4 en 8 preconsultatie document)

Veel van de voorgestelde artikelen vertonen grote gelijkenis met soortgelijke artikelen in de Wwft. Ter voorkoming van onder meer rechtsonduidelijkheid en rechtsonzekerheid, is het noodzakelijk zo beperkt mogelijk, af te wijken van de soortgelijke artikelen zoals genoemd in de Wwft. Wij geven er de voorkeur aan de artikelen uit de Wwft helemaal niet te 'kopiëren' naar in een te wijzigen Sanctiewet. Met het risico op verschillen nu én in de toekomst tussen de wettelijke verplichtingen

willen we de wetgever adviseren om in overweging te nemen de Wwft te wijzigen en daaraan enkele specifieke sanctiewet-bepalingen aan toe te voegen, dan wel in de nieuwe Sanctiewet te verwijzen naar de bepalingen uit de Wwft die van toepassing zijn. In dit verband zal uiteraard ook de reikwijdte en betekenis van (begrippen in de) Wwft zelf opnieuw bekeken moeten worden, alsmede de vraag of en in hoeverre Wwft en Sanctiewet in dit verband op elkaar aan kunnen sluiten verder moeten worden uitgediept.

Als voorbeeld het volgende: het voorgestelde artikel 2 lid 5 (een instelling draagt zorg voor een effectieve toepassing van de gedragslijnen, procedures en maatregelen). Wat is het nut en de noodzaak van dit artikellid, nu deze verplichting al volgt uit de leden 1 t/m 4? Het roept bovendien ook de vraag op wat een instelling in dit geval nog extra dient te doen, en hoe dat zich verhoudt tot de verplichtingen uit de Wwft op dat gebied. Om dit soort vragen te voorkomen is het beter om in de nieuwe Sanctiewet te verwijzen naar het artikel in de Wwft en te bepalen dat regels omtrent gedragslijnen, procedures en maatregelen -zoals genoemd in de Wwft- ook gelden voor de sanctieregelgeving.

En andere toevoeging ten opzichte van de Wwft die wordt voorgesteld in vraag 8 onder c) is een beperking op het kunnen uitbesteden van sanctiescreening aan derden in landen waar sancties gelden of een hoog risico is op het overtreden van sancties. Een zodanige beperking lijkt overbodig, nu de verantwoordelijkheid van naleving bij de instelling blijft liggen en uitbesteding aan zulke landen dan onwaarschijnlijk lijkt. Een soortgelijke specifieke beperking (waar bepaalde landen worden geïdentificeerd) kent de Wwft (om die reden) ook niet. Ook om die reden adviseren wij om aan te sluiten bij de artikelen genoemd in de Wwft en deze niet te 'kopiëren' (en aan te vullen).

Verder zouden wij in de nieuwe Sanctiewet bepalingen over het cliëntenonderzoek - zoals dat staat in de Wwft -niet (letterlijk) overnemen. Zo worden onder meer interpretatieverschillen tussen beide cliëntenonderzoeken voorkomen. Hierdoor wordt bijvoorbeeld voorkomen dat de bepalingen van elkaar gaan afwijken wanneer bepalingen in de Wwft worden gewijzigd door aanpassingen in de (Europese) wetgeving. Duidelijker is wanneer direct wordt aangesloten bij het cliëntenonderzoek zoals dat in de Wwft staat. Daar kan dan naar worden verwezen; in de Wwft zelf of in de nieuwe Sanctiewet.

4. Screenen van relaties (zie vragen 5 en 6 preconsultatie document)

Hoe breder de groep van personen is die gescreend moeten worden is, hoe lastiger uitvoerbaar en meer inefficiënt de screening zal zijn, zeker als onduidelijk is hoe breed die groep precies is. Hetzelfde geldt met betrekking tot de frequentie van screening van cliënten; het real time screenen van alle bij de cliënt betrokken personen is onuitvoerbaar. Wij sluiten om die reden aan bij het voornemen om bij (de cliënt) betrokken partijen inderdaad een open norm (voorgestelde artikel 6 lid 3 en de toelichting, vierde alinea) op te nemen, zodat de instelling de frequentie zelf per cliënt kan invullen, naast het moment dat het cliëntenonderzoek heeft plaatsgevonden. Echter, indien dat er feitelijk toe leidt dat de verplichting zover strekt dat in sommige gevallen op ieder moment moet worden gecheckt of er wijzigingen zijn, zou dit het doel voorbijschieten. Het is gewenst dat de wetgever in de toelichting verder concretiseert wat verstaan moet worden onder '*de momenten waarop er aanleiding is tot het opnieuw uitvoeren van ...*'

Wij lezen in het voorgestelde artikel 6 lid 1 screening dat alleen de cliënt zelf real time gescreend moet worden, wat betekent dat dit gaat om één natuurlijk persoon of rechtspersoon. Wij adviseren om dat ook op die wijze expliciet op te nemen, en duidelijk te maken dat het bijvoorbeeld niet gaat

om het real time screenen van aan de cliënt verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen (in welk geval ook onduidelijk is wanneer een natuurlijke persoon of rechtspersoon 'verbonden' is aan de cliënt).

Het is goed dat er duidelijkheid komt op de vraag wie de (bij de cliënt) betrokken partijen zijn, en welke personen dus aanvullend gescreend dienen te worden op bepaalde momenten (en niet real time). Het is noodzakelijk daarbij wel duidelijkheid te verschaffen wie de vertegenwoordiger van de cliënt (sub b) precies is, waarbij wordt uitgegaan van de omstandigheid dat vanuit dat dit slechts gaat om de vertegenwoordiger van de cliënt met betrekking tot de betreffende zakelijke relatie, zoals dat ook in de Wwft het geval is. Ook is het noodzakelijk diezelfde duidelijkheid te verschaffen of de UBO van cliënt (sub a) tevens de pseudo-UBO's (en dus het statutair bestuur) betreft (in het geval er geen 'echte' UBO's zijn).

5. Centraliseren van meldplichten (zie vraag 9 preconsultatie document)

Als advocaten(kantoren) al geacht worden om te gaan melden, iets wat voor advocaten(kantoren) onwenselijk is vanwege de doorbreking van de geheimhoudingsplicht, dan achten we het voor advocaten(kantoren) wenselijk om één meldkanaal te hebben dat momenteel al bestaat, zoals de FIU of in de toekomst belegd bij de toezichthouder op de advocatuur (OTA). Dit vanwege de rol van de advocaten(kantoren) in de maatschappij en om te waarborgen dat eventuele meldingen binnen een zeer vertrouwelijke omgeving terecht gaan komen.

6. Aantekeningen in registers (zie vraag 14, 15 preconsultatie document)

Het vermelden van verwijzingen naar sanctieregelgeving in relevante registers zou van toegevoegde waarde kunnen zijn voor advocaten(kantoren), mits die verwijzingen of aantekeningen tijdig en correct worden verwerkt zodat er daadwerkelijk op vertrouwd kan worden op de momenten dat er cliëntenonderzoek en screenings gedaan worden. Voor de uitvoeringspraktijk van advocaten(kantoren) is het van belang dat als een register wordt geraadpleegd zoals bijvoorbeeld een Handelsregister, dat de gegevens daarin makkelijk toegankelijk én betrouwbaar zijn. Tevens wordt bepleit dat advocaten(kantoren) zelf de keuze mogen houden of ze gebruik maken van die registers. Immers, indien het verplicht wordt om diverse registers te raadplegen én betaald moet gaan worden voor het raadplegen van die registers, zullen er extra kosten ontstaan die mogelijk onnodig zijn omdat via andere bronnen de informatie ook al gevonden kan worden. Bepleit wordt derhalve voor betrouwbare, makkelijk toegankelijke, vrijwillige en kosteloze raadpleging.

Administratieve verplichtingen

Hoewel in de toelichting op het preconsultatie document gesteld wordt dat naar verwachting vrijwel geen extra administratieve lasten met de wijzigingen gepaard zullen gaan, nu de verplichtingen vooral zien op bepalingen die ook in de Wwft staan, én de advocaten(kantoren) nu ook al de Sanctiewet 1977 moeten naleven, zal dat in de praktijk niet het geval zijn. Denk bijvoorbeeld aan extra rapportage- en meldplichten, als ook het inrichten van de administratieve en interne processen om aan te kunnen tonen richting toezichthouders dat op alle punten rekening is gehouden met de sanctieregelgeving, naast de Wwft. In de praktijk zal er voor deze partijen wel sprake zijn van een verzwaring omdat de eisen aan de bedrijfsvoering worden geëxpliciteerd en er een nieuwe meldplicht ontstaat. Dit leidt onlosmakelijk tot een stijging van de kosten voor deze partijen, zeker als bepalingen uit de Wwft worden gekopieerd en er interpretatieverschillen ontstaan. Tot slot is te verwachten dat ook de kosten voor het inrichten van de extra toezichttaak worden doorbelast aan de sector waardoor ook die lasten omhoog zullen gaan.

Conclusie

De modernisering van het sanctiestelsel is welkom voor zover het een moment is waarop ook breder wordt nagedacht over diverse begrippen (uniforme uitleg) en bepalingen, ook in de Wwft, en dit verduidelijking brengt van wettelijke begrippen en verplichtingen voor organisaties die de sanctieregelgeving moeten naleven, waaronder advocaten(kantoren). Nu de advocaten(kantoren) ook al de Sanctiewet 1977 moeten naleven én het voorstel is om ze onder toezicht van de sanctieregelgeving te brengen, wordt gereageerd op (enkele vragen uit) het preconsultatie document. Aangezien het een preconsultatie is, wordt alleen op hoofdlijnen gereageerd.

Het is niet verrassend dat in de preconsultatie wordt voorgesteld om advocaten(kantoren) onder sanctietoezicht te brengen, nu dit al in het advies van de Nationale Coördinator Sanctiewet en Handhaving werd voorgesteld. We zien geen principiële bezwaren tegen dit voorstel (ook al zal het extra nalevingslasten mee gaan brengen), met name niet omdat veel advocaten(kantoren) nu ook al de sanctieregelgeving moeten naleven én onder Wwft-toezicht vallen. Wel bezwaarlijk is dat wordt voorgesteld de geheimhoudingsplicht te doorbreken; daarom is vereist dat er voldoende waarborgen worden ingericht die de doorbreking van de geheimhoudingsplicht rechtvaardigen en dat heel duidelijk wordt gemaakt welke advocatendiensten onder de reikwijdte van het sanctiewettoezicht gaan vallen. Ook moet heel duidelijk zijn waar de te wijzigen wet wel en niet aansluit op de Wwft-verplichtingen onder meer rondom cliëntenonderzoek, interne procedures en maatregelen. Dit om interpretatieverschillen en daarmee extra compliance kosten te voorkomen.

In plaats van een groot deel van de Wwft te 'kopiëren' naar een te wijzigen Sanctiewet met het risico dat er (interpretatie)verschillen ontstaan nu én in de toekomst tussen de wettelijke verplichtingen adviseren wij de wetgever om te overwegen alleen de Wwft te wijzigen en daarin enkele specifieke sanctiewet-bepalingen aan toe te voegen dan wel in de nieuwe Sanctiewet te verwijzen naar de (relevante) bepalingen uit de Wwft. In dit verband zal ook de reikwijdte en betekenis van (begrippen en bepalingen in) de Wwft zelf opnieuw bekeken moeten worden, alsmede de vraag of en in hoeverre Wwft en Sanctiewet in dit verband op elkaar aan kunnen sluiten verder moeten worden uitgediept.