

## CONSULTATIEREACTIE NOVA UITVOERINGSWET AI-VERORDENING

De Nederlandse Orde van Advocaten (hierna: “**NOvA**”) maakt graag gebruik van de gelegenheid om te reageren op het ter consultatie voorgelegde concept voor de Uitvoeringswet AI-verordening (hierna: “**de Uitvoeringswet**”). De NOvA onderschrijft het belang van een adequate implementatie van de AI-verordening in Nederland. De verordening beoogt de toepassing van mensgerichte en betrouwbare AI te bevorderen en tegelijkertijd een hoog beschermingsniveau van grondrechten te waarborgen.

De NOvA constateert evenwel dat de Uitvoeringswet onvoldoende rekening houdt met de bijzondere positie van de advocatuur als onafhankelijk, constitutioneel verankerd onderdeel van de rechtspleging. Deze reactie richt zich op twee punten: (1) advies betere coördinatie AI-toezicht advocatuur, en (2) waarborging kernwaarden advocatuur.

Volledigheidshalve merkt de NOvA op dat het aannemelijk is dat een advocaat in de meeste gevallen zal worden aangemerkt als gebruiksverantwoordelijke/gebruiker van een AI-systeem. Deze reactie richt zich daarom in het bijzonder op het gebruik van AI. Het is echter ook denkbaar dat advocaten AI-systemen/-modellen (mede)ontwikkelen. Ook in dat kader verzoekt de NOvA om in overleg met de NOvA vast te stellen hoe het toezicht moet worden gecoördineerd en hoe de bijzondere positie van de advocatuur wordt gewaarborgd.

### 1. COÖRDINATIE AI-TOEZICHT ADVOCATUUR

De AI-verordening verplicht lidstaten ten minste één markttoezichtautoriteit aan te wijzen, die haar bevoegdheden onafhankelijk, onpartijdig en onbevooroordeeld uitoefent. De AI-verordening kent uitdrukkelijk de mogelijkheid van sectorale differentiatie. Niet in alle gevallen is hiervoor gekozen in de Uitvoeringswet.

#### **Sectoraal toezicht voor rechtsbedeling**

Voor rechtsbedeling is gekozen voor sectoraal toezicht. In het wetsvoorstel voor de Uitvoeringswet wordt de procureur-generaal bij de Hoge Raad (**PGHR**) aangewezen als toezichthouder voor hoog-risico AI-systemen die ontwikkeld en gebruikt worden door de rechtbanken, de gerechtshoven, de Hoge Raad, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en het parket bij de Hoge Raad. Ten aanzien van dergelijke systemen die ontwikkeld en gebruikt worden door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (**ABRvS**) wordt de voorzitter van de ABRvS als toezichthouder aangewezen, artikel 2.2 (1)(c)(4) Uitvoeringswet. Voornoemde bestaande toezichthouders gaan aldus ook toezichthouden op de naleving van de AI-verordening.

#### **Gebruik van AI-systemen door advocaten**

Op grond van de AI-verordening valt het gebruik van AI-systemen door advocaten niet onder “rechtsbedeling”, “democratische processen”, of een andere categorie zoals opgenomen in Bijlage III van de AI-verordening. In de context van rechtsbedeling is de wetstekst gericht op gebruik door of namens gerechtelijke instanties. In de context van democratische processen

gaat het om de AI-systemen die worden gebruikt in het kader van verkiezingen en referenda.<sup>1</sup> Ook uit de concept guidelines van de Europese Commissie over hoog risico AI-systemen volgt niet dat het enkele gebruik van AI door advocaten betekent dat het AI-systeem als hoog risico moet worden aangemerkt.<sup>2</sup> Nu uit de AI-verordening zelf niet volgt wanneer gebruik van AI door advocaten als hoog-risico moet worden aangemerkt, raadt de NOvA aan dit te verduidelijken. In dat kader verwijst de NOvA bijvoorbeeld naar de Italiaanse uitvoeringswet, waarin specifieke artikelen zijn opgenomen over gebruik van AI door intellectuele professionals ("*professioni intellettuali*").<sup>3</sup>

Omdat de advocatuur niet onder "rechtsbedeling" in de zin van de AI-verordening valt, is er voor de advocatuur in de Uitvoeringsverordening ook niet vanuit die systematiek een aparte markttoezichthouder aangewezen. Dat staat echter nog los van afstemming over de Uitvoeringsverordening met bestaande toezichthouders.

### **Afstemming met de NOvA over toezicht op de advocatuur**

In de kamerbrief betreffende de inrichting van het toezicht op de naleving van de AI-verordening stelt de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat dat er waar mogelijk en gewenst wordt voorgesteld om aan te sluiten bij bestaande expertise en bevoegdheden van toezichthouders.<sup>4</sup> Hierdoor wordt er gewaarborgd dat organisaties contact blijven houden met de voor hen reeds bekende toezichthouders, ook als het over AI gaat. Ook geeft de Staatssecretaris aan dat ervoor is gekozen om het toezicht zorgvuldig vorm te geven, met oog voor de gewenste toezichtspraktijk door de toezichthouders. In het geval van AI-toezicht op de advocatuur is er in het wetsvoorstel voor de Uitvoeringswet echter niet gekozen voor het aanwijzen van de reeds bekende toezichthouders. Daarnaast is er met de NOvA ook niet gesproken over de gewenste toezichtspraktijk. De NOvA hecht er veel belang aan en verzoekt daarom alsnog dit gesprek te voeren om de punten uit deze reactie te bespreken

### **Coördinatie van toezicht**

Uit het wetsvoorstel voor de Uitvoeringswet blijkt impliciet dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) toezicht zal houden op onder meer het AI-gebruik door advocaten. Uit de Uitvoeringswet blijkt niet hoe er rekening is gehouden met de huidige en toekomstige toezichtspraktijk op de advocatuur. Het toezicht op advocaten is krachtens artikel 45a lid 1 Advocatenwet opgedragen aan de deken van de orde in het arrondissement. De deken is op grond van het genoemde artikel 45a Advocatenwet belast met toezicht op de naleving door advocaten van het bepaalde bij of krachtens de Advocatenwet, met inbegrip van toezicht op de zorg die zij als advocaten behoren te betrachten ten opzichte van degenen wiens belangen zij als zodanig

<sup>1</sup> In punt 8 van Bijlage III AI-verordening staat: "*Rechtsbedeling en democratische processen: (a) AI-systemen die bedoeld zijn om door of namens een gerechtelijke instantie te worden gebruikt om een gerechtelijke instantie te ondersteunen bij het onderzoeken en uitleggen van feiten of de wet en bij de toepassing van het recht op een concrete reeks feiten of om te worden gebruikt op soortgelijke wijze in het kader van alternatieve geschillenbeslechting; en (b) AI-systemen die bedoeld zijn om te worden gebruikt voor het beïnvloeden van de uitslag van een verkiezing of referendum of van het stemgedrag van natuurlijke personen bij de uitoefening van hun stemrecht bij verkiezingen of referenda. Dit geldt niet voor AI-systemen aan de output waarvan natuurlijke personen niet rechtstreeks worden blootgesteld, zoals instrumenten die worden gebruikt om politieke campagnes te organiseren, te optimaliseren of te structureren vanuit administratief of logistiek oogpunt.*"

<sup>2</sup> Draft Commission guidelines on the classification of high-risk AI systems, 19 mei 2026, [link](#).

<sup>3</sup> Zie art. 13 van de Italiaanse AI-uitvoeringswet ("*Disposizioni in materia di professioni intellettuali*"), 23 september 2025, n. 132, [link](#).

<sup>4</sup> Kamerbrief Inrichting toezicht op de naleving van de AI-verordening, 20 april 2026, [link](#).

behartigen of behoren te behartigen, inbreuken op verordeningen van de Nederlandse orde van advocaten en enig handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt. Het voorgaande betekent dat de deken (mede) toezicht uitoefent op de naleving van de vijf kernwaarden van de advocatuur, die zijn neergelegd in art. 10a Advocatenwet: onafhankelijkheid, partijdigheid, deskundigheid, integriteit en vertrouwelijkheid. Deze vijf kernwaarden zijn essentieel voor de uitoefening van het vak. Op dit toezicht wordt systeemtoezicht gehouden door het college van toezicht (artikel 36a Advocatenwet), dat toeziet op de werking van het dekentoezicht en beleidsregels vaststelt. Daarnaast is er een wetsvoorstel aangekondigd waarin een Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur zal worden opgericht.<sup>5</sup>

Uit de Uitvoeringswet (inclusief de Memorie van Toelichting) blijkt niet hoe het toezicht van de AP, het college van toezicht en de lokale deken wordt gecoördineerd. Volgens de NOvA is de rol van het college van toezicht en de lokale deken cruciaal in het kader van AI-toezicht, aangezien het gebruik van AI-systemen door advocaten onder de zorgplicht jegens cliënten valt. De inzet van een AI-systeem bij juridische advisering of processtukken raakt aan de kwaliteit van de dienstverlening, de onafhankelijkheid, het beroepsgeheim en de vertrouwensrelatie met de cliënt. Dit zijn bij uitstek beroepsethische kwesties waarop de deken reeds toeziet. De NOvA verzoekt daarom de toezichthoudende rol van de AP, de toezichthouder op de advocatuur, de lokale deken en in de toekomst de op te richten landelijke toezichthouder in het kader van AI-toezicht te coördineren. De NOvA verzoekt nader overleg over deze coördinatie.

Tijdens het overleg en het nader invullen van de coördinatie van het AI-toezicht, dient ook de optie te worden besproken en onderzocht dat uitsluitend de toezichthouder op de advocatuur, de lokale deken en/ of de nog op te richten landelijke toezichthouder toezicht houden op AI binnen de advocatuur. Daarnaast dient bij het invullen van het toezicht ook rekening te worden gehouden met de bijzondere positie van de advocatuur, zoals hierna toegelicht.

## **2. GEBREK WAARBORGING KERNWAARDEN ADVOCATUUR**

De Uitvoeringswet (inclusief de Memorie van Toelichting) gaat niet in op de bijzondere positie van de advocatuur. Hierdoor lijkt er geen rekening te zijn gehouden met het beschermen van de kernwaarden van de advocatuur. De NOvA vraagt om in het bijzonder in te gaan op het beschermen van de vertrouwelijkheid en onafhankelijkheid van de advocatuur in het kader van AI-toezicht.

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2025/26, 29 911, nr. 495 (Bestrijding georganiseerde criminaliteit), Kamerbrief over onder meer de oprichting van de Onafhankelijke Toezichthouder Advocatuur (OTA), [link](#).

## Geheimhouding

### Wettelijke geheimhoudingsplicht advocaten

Advocaten zijn bij de uitoefening van het beroep vertrouwenspersoon en zij nemen daarbij geheimhouding in acht binnen de door de wet en het recht gestelde grenzen.<sup>6</sup> Advocaten zijn verder tot geheimhouding verplicht ten aanzien van al hetgeen waarvan zij uit hoofde van hun beroepsuitoefening kennis van nemen, voor zover niet anders bij wet is bepaald.<sup>7</sup> Advocaten zijn daarbij jegens de deken niet gehouden aan de geheimhoudingsplicht, maar de deken is zelf wel gebonden aan een geheimhoudingsplicht gelijk aan die van advocaten.<sup>8</sup> Uit arresten van de Hoge Raad volgt dat het verschoningsrecht van een advocaat rust op een algemeen rechtsbeginsel.<sup>9</sup>

### Belang en Europese verankering geheimhoudingsplicht advocaten

Het beginsel van de absolute geheimhoudingsplicht van advocaten ten opzichte van cliënten is een hoeksteen van de democratische samenleving volgens de grondbeginselen van de rechtsstaat en is vastgelegd in het EU-recht. Op Europees niveau is er daarom ook uitgebreide jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie met betrekking tot welke documenten en contacten tussen advocaten en hun cliënten onder het beroepsgeheim vallen en wat een schending van het beroepsgeheim inhoudt.<sup>10</sup>

Ook het door Nederland ondertekende Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van het beroep van advocaat, garandeert het recht van advocaten om vertrouwelijk met hun cliënten te communiceren en geen informatie te hoeven onthullen die onder het beroepsgeheim valt.<sup>11</sup>

### Geheimhoudingsplicht advocaten in relatie tot de AI-verordening

Artikel 78 van de AI-verordening bevat weliswaar vertrouwelijkheidsverplichtingen, maar deze beschermen intellectuele eigendomsrechten, bedrijfsgeheimen, staatsbelangen en gerubriceerde informatie. De AI-verordening en de Uitvoeringswet AI-verordening waarborgen nog niet de geheimhoudingsplicht van advocaten. In Luxemburg bevat het conceptwetsvoorstel ter uitvoering van de AI-verordening daarom een specifieke waarborg voor advocaten: toezichtsbevoegdheden van de CNPD (Commission Nationale pour la Protection des Données) moeten ten aanzien van of bij advocaten worden uitgeoefend met inachtneming van de Luxemburgse regels over het beroepsgeheim van advocaten.<sup>12</sup> In Zweden heeft de Zweedse orde van advocaten in haar consultatiereactie op de nationale AI

<sup>6</sup> Zie artikel 10a, lid 1 sub e van de Advocatenwet.

<sup>7</sup> Zie artikel 11a lid 1 van de Advocatenwet.

<sup>8</sup> Zie artikel 45a lid 2 van de Advocatenwet.

<sup>9</sup> HR 1 maart 1985, ECLI:NL:HR:1985:AC9066.

<sup>10</sup> Zie onder meer de uitspraken van het Europees Hof van Justitie in Laurent tegen Frankrijk (28798/13, 24 mei 2018), Kopp tegen Zwitserland (23224/94, 25 maart 1998), Pruteanu tegen Roemenië (30181/05, 3 februari 2015), Saber tegen Noorwegen (459/18, 17 december 2020), Sallinen e.a. tegen Finland (50882/99, 27 september 2005), Robathin tegen Oostenrijk (30457/06, 3 juli 2012), Niemietz tegen Duitsland (13710/88, 16 december 1992) en André e.a. tegen Frankrijk (18603/03, 24 juli 2008).

<sup>11</sup> Zie Government of the Netherlands, "State Secretary Struycken signs European convention protecting lawyers in Luxembourg", 13 mei 2025, [link](#).

<sup>12</sup> Zie Wetsvoorstel nr. 8476, tot uitvoering van bepaalde bepalingen van Verordening (EU) 2024/1689 (AI Act), 15 mei 2025, art. 67, [link](#).

Act-uitvoeringswet expliciet gevraagd om aanvullende wettelijke waarborgen, zodat markttoezichthouders geen toegang krijgen tot informatie die onder het advocatengeheim valt, zonder passende procedurele bescherming.<sup>13</sup>

### Verschoningsrecht advocaten

Bij toezicht op AI-systemen die advocaten gebruiken, kunnen gegevens betreffende het trainen en gebruik van AI-systemen vertrouwelijke cliëntinformatie bevatten. De vergaande inzagebevoegdheden van de markttoezichtautoriteit (bijvoorbeeld in het kader van hoog risico AI-systemen) kunnen bij uitoefening door een autoriteit buiten het gesloten circuit leiden tot kennisneming van vertrouwelijke informatie. Om communicatie over dilemma's in het kader van onder meer AI-gebruik te bevorderen is het wenselijk dat advocaten openlijk met de toezichthouder kunnen communiceren.

De deken beschikt over een unieke positie die de AP ontbeert: de geheimhoudingsplicht zoals hiervoor weergegeven. Omdat de AP niet beschikt over deze positie, kunnen advocaten genoodzaakt zijn zich in relatie tot de AP te beroepen op de uitzondering op de wettelijke medewerkingsplicht met toezichthouders.<sup>14</sup> De AP zou dan tegen dit verschoningsrecht aanlopen en daardoor mogelijk geen effectief toezicht kunnen uitoefenen. De NOvA verzoekt om in de Uitvoeringswet rekenschap te geven van deze complicatie. De NOvA stemt graag af over de meest passende wijze waarop het best rekening kan worden gehouden met het verschoningsrecht van advocaten: via de Uitvoeringswet zelf (zie hiervoor over Luxemburg en Zweden) of via een beleidsstuk van de Autoriteit Persoonsgegevens. De NOvA verwijst in dat kader onder meer naar de 'ACM Werkwijze geheimhoudingsprivilege advocaat 2024', waarin is geregeld dat de ACM bij de uitvoering van haar taken waarborgen toepast voor geprivilegieerde correspondentie tussen advocaat en cliënt, onder meer door inzet van één of meer onafhankelijke functionarissen verschoningsrecht.<sup>15</sup>

### Onafhankelijkheid

De kernwaarden van onafhankelijkheid ten opzichte van derden en de overheid is verankerd in artikel 10a lid 1 Advocatenwet. De AI-verordening erkent het belang van onafhankelijkheid door te bepalen dat markttoezichtactiviteiten geenszins afbreuk mogen doen aan de onafhankelijkheid van gerechtelijke instanties, artikel 74 lid 8 AI-verordening. Ook voor de advocatuur is het van belang dat de onafhankelijkheid en vertrouwelijkheid wordt gewaarborgd in het kader van toezicht op AI-systemen. Uit de Uitvoeringswet volgt niet hoe deze kernwaarde wordt gewaarborgd.

<sup>13</sup> Zie Sveriges advokatsamfund, consultatiereactie op het voorstel voor Zweedse uitvoeringswetgeving bij de AI Act, 23 februari 2026, [link](#).

<sup>14</sup> Zie artikel 5:20 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht: "Zij die uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift verplicht zijn tot geheimhouding, kunnen het verlenen van medewerking weigeren, voor zover dit uit hun geheimhoudingsplicht voortvloeit."

<sup>15</sup> Zie Autoriteit Consument & Markt, ACM Werkwijze geheimhoudingsprivilege advocaat 2024, 18 juli 2024, art. 2, [link](#).

## **SLOT**

De NOvA staat graag ter beschikking voor nader overleg over de wijze waarop het AI-toezicht op de advocatuur in de Uitvoeringswet kan worden vormgegeven op een wijze die recht doet aan de bijzondere positie van de advocatuur in de rechtsstaat.