

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2020, no.2020000701, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Rechtsbescherming, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet in verband met tijdelijke voorzieningen van procedurele aard en wijziging van enkele wetten op het terrein van het Ministerie van Justitie en Veiligheid in verband met de uitbraak van COVID-19 (Spoedwet COVID-19 Justitie en Veiligheid), met memorie van toelichting.

Het voorstel is een verzamelwet waarin verschillende, voornamelijk tijdelijke voorzieningen en wettelijke aanpassingen zijn opgenomen om de continuïteit van het rechtsverkeer te waarborgen gedurende de uitbraak van het nieuwe coronavirus (Covid-19). Het voorstel bevat, onder meer, bepalingen op basis waarvan fysieke zittingen in gerechtelijke procedures in burgerlijke, bestuursrechtelijke en ook in strafrechtelijke zaken via elektronische weg kunnen plaatsvinden. Ook zijn tijdelijke voorzieningen opgenomen met betrekking tot vergaderingen en verslaglegging van rechtspersonen en van verenigingen van eigenaars.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de noodzaak van de verschillende aanpassingen en voorzieningen vanwege de beperkingen die als gevolg van de uitbraak van het coronavirus in acht moeten worden genomen. Het is van belang dat het wetgevingsproces, de rechtspraak en het openbaar bestuur ook in deze periode zo goed als mogelijk blijven functioneren. In dat licht moet het buiten werking stellen van een aantal (voor)procedures in het wetgevingsproces<sup>1</sup> daadwerkelijk als tijdelijke uitzondering worden gezien en ontslaat het de regering niet van de plicht om waar mogelijk gebruikelijke werkwijzen rond consultaties en voorafgaande bekendmaking te blijven hanteren.

De Afdeling maakt een opmerking over de bepalingen die behandeling van rechtszittingen via elektronische weg mogelijk maken in het licht van het vereiste dat zittingen openbaar dienen te zijn. Ook maakt zij een opmerking over de permanente voorzieningen die in het voorstel zijn opgenomen. Verder gaat de Afdeling nader in op het buiten werking stellen van voorprocedures in geval van spoedeisende gedelegeerde regelgeving. In verband daarmee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

Daarnaast heeft de Minister voor Rechtsbescherming bij dit voorstel een vraag aan de Afdeling voorgelegd die betrekking heeft op de omstandigheid dat beslistermijnen voor beslissingen op aanvraag of beslissingen op bezwaar (of administratief beroep) vanwege de maatregelen als gevolg van de coronacrisis niet meer in alle gevallen in acht kunnen worden genomen. De Afdeling is verzocht in te gaan op het nut, de noodzaak en de aanvaardbaarheid van een eventuele tijdelijke wettelijke voorziening die bepaalt dat de situatie van overmacht van rechtswege van toepassing is, en zo nodig in te gaan op mogelijke alternatieven.

---

<sup>1</sup> Voorgesteld artikel 1.1.

De Afdeling stelt voorop dat het bestaande juridische kader in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op zich mogelijkheden biedt om met crisissituaties rekening te houden door de bepalingen inzake overmacht. In die zin zou een generieke regeling dat tijdelijk van rechtswege in alle gevallen sprake is van overmacht wel ver gaan, omdat de gevolgen daarvan niet zijn te overzien. Tegelijkertijd begrijpt de Afdeling dat op bepaalde terreinen behoefte bestaat aan een wettelijke voorziening die voorkomt dat als gevolg van termijnoverschrijding bepaalde rechtsgevolgen intreden. Op die terreinen zouden de in de Awb opgenomen regels tijdelijk buiten werking kunnen worden gesteld met betrekking tot de dwangsom bij niet tijdig beslissen, de *lex silencio positivo*, en de bijzondere bepalingen voor beroep tegen niet tijdig handelen. Wel dient een dergelijke voorziening in de wet duidelijk te worden begrensd in de tijd.

#### 1. Openbaarheid van de rechtspraak

Het wetsvoorstel bevat bepalingen die het mogelijk maken om zowel in civiele en bestuursrechtelijke procedures, als in strafrechtelijke procedures mondelinge behandelingen te laten plaatsvinden zonder dat een fysieke zitting in de rechtbank plaatsvindt.<sup>2</sup> Een 'tweezijdig elektronisch communicatiemiddel' kan worden gebruikt, wat betekent dat een (groep)telefoongesprek plaatsvindt of van de mogelijkheid van beeldbellen gebruik wordt gemaakt.<sup>3</sup>

Als gevolg van de uitbraak van het coronavirus is besloten om de gerechtsgebouwen te sluiten. Fysieke zittingen vinden (bijna) niet meer plaats en de behandeling van veel zaken is daardoor stilgevallen. In urgente gevallen bestaat logischerwijs (grote) behoefte om mondelinge behandelingen te laten plaatsvinden. Dat gebeurt in de gegeven omstandigheden ook al door middel van videoverbindingen of telehoren en in beginsel met instemming van alle betrokkenen.<sup>4</sup> Op grond van de voorgestelde bepalingen zal deze instemming niet meer nodig zijn.

In bepaalde gevallen wordt in het wetsvoorstel vastgehouden aan het plaatsvinden van een fysieke zitting in de rechtbank. Dit betreft onder meer de inhoudelijke behandeling van een strafzaak ter terechtzitting.<sup>5</sup> In de toelichting wordt uitgelegd dat voor die situatie aan het beginsel van de openbaarheid van de terechtzitting wordt vastgehouden. Dat is bij een fysieke zitting (het beste) gewaarborgd.<sup>6</sup> In ieder geval de rechters, de griffier en de officier van justitie zijn aanwezig. Een raadsman wordt de keuze gelaten om al dan niet fysiek aanwezig te zijn. Verder zou het volgens de toelichting voor een journalist ook mogelijk moeten zijn om desgewenst – bij zaken waarvan normaal gesproken de behandeling in het openbaar plaatsvindt – achterin de

---

<sup>2</sup> Voorgestelde artikelen 1.2 en 1.28.

<sup>3</sup> Hiernaast wordt met het voorgestelde artikel 1.27 de bestaande mogelijkheid om op grond van artikel 78a van het Wetboek van Strafrecht en artikel 131a van het Wetboek van Strafvordering het horen, verhoren en ondervragen van personen via videoconferentie te laten plaatsvinden, uitgebreid tot het gebruik maken van (groeps)telefonie.

<sup>4</sup> Het voorstel bepaalt dat aan verschillende bepalingen, waaronder artikelen 1.2, 1.27 en 1.28, terugwerkende kracht wordt verleend tot en met 23 maart 2020. Zie voorgesteld artikel 3.1, tweede lid.

<sup>5</sup> Voorgesteld artikel 1.28, tweede lid, onder b. Daarnaast wordt een uitzondering gemaakt voor het geval door de raadkamer een vordering tot gevangenhouding of gevangenneming of tot verlenging daarvan wordt behandeld (tweede lid, onderdeel a).

<sup>6</sup> Toelichting, paragraaf 8.

zittingszaal plaats te nemen. Bij zwaardere strafzaken is dat een manier om het niet aanwezige publiek toch op onafhankelijke wijze te voorzien van informatie over de strafrechtspleging, aldus de toelichting.

In gevallen waarin het voorstel vasthoudt aan een openbare terechtzitting, is niet duidelijk hoe deze openbaarheid feitelijk kan worden gerealiseerd zonder aanwezigheid van publiek. De toelichting wijst in dit verband slechts op de mogelijke aanwezigheid van een journalist in de zittingszaal, maar gaat niet in op aanvullende maatregelen om het publiek te informeren of de openbaarheid anderszins is te realiseren.<sup>7</sup>

De Afdeling merkt op dat uitgangspunt is dat civiele, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke zittingen in beginsel in de vorm van een fysieke, openbare zitting plaatsvinden.<sup>8</sup> Belangen van de volksgezondheid, het voortgaan van de goede rechtspleging en de openbare orde kunnen, in verband met de coronacrisis, de beperkingen op de openbaarheid rechtvaardigen. Het in artikelen 1.2 en 1.28 geformuleerde criterium dat 'het houden van een fysieke zitting niet mogelijk is' is daartoe echter te vaag. In paragraaf 4 van het voorstel zijn concretere criteria opgenomen over de doelstelling om van de in die bepalingen bedoelde fysieke bijeenkomsten af te zien.<sup>9</sup>

De Afdeling adviseert in de wettelijke bepalingen zelf alsnog een expliciete koppeling te maken met het tegengaan van de verdere verspreiding van het coronavirus. Vervolgens dient in de toelichting te worden aangegeven op welke wijze wordt bepaald dat in verband daarmee van een zitting kan worden afgezien. Daarnaast zou tevens uiteengezet dienen te worden dat hiermee gestalte wordt gegeven aan de uitzonderingsmogelijkheid die artikel 121 van de Grondwet biedt, welke verenigbaar is met artikel 6 EVRM, mede gezien de alternatieve voorzieningen die geboden worden in de vorm van videoverbindingen, telehoren en livestream, waarmee geïnteresseerden de zitting live via internet kunnen volgen.

De Afdeling adviseert, gelet op het voorgaande, het criterium in artikelen 1.2 en 1.28 aan te passen en in de toelichting te verduidelijken hoe in het voorstel recht kan worden gedaan aan het uitgangspunt van openbaarheid. Tevens adviseert zij in de toelichting te verduidelijken in hoeverre de openbaarheid van de behandeling van zowel strafzaken, als voor civiele en bestuursrechtelijke zaken als gevolg van het voorstel kan worden beperkt.

## 2. Permanente voorzieningen

Dit voorstel bevat een aantal tijdelijke voorzieningen die in beginsel op 1 september 2020 vervallen.<sup>10</sup> Daarop wordt voor een aantal artikelen een uitzondering gemaakt.<sup>11</sup> Die voorzieningen worden (meer) permanent geregeld.

---

<sup>7</sup> Vergelijk ook toelichting op voorgesteld artikel 1.2, paragraaf 4.

<sup>8</sup> Artikel 121 Grondwet, artikel 6 Europees verdrag voor de rechten van de mens, artikel 269 Wetboek van Strafvordering, artikel 8:62, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht en artikel 4, eerste lid, Wet op de rechterlijke organisatie.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 1.5, eerste lid.

<sup>10</sup> Voorgesteld artikel 3.1, derde lid. Zie ook de artikelsgewijze toelichting op deze bepaling.

- a. De in hoofdstuk 2 opgenomen wijzigingsopdrachten hebben een permanente wijziging tot gevolg. Een wijzigingsopdracht is immers na inwerkingtreding van de wet uitgewerkt. Daarmee leidt het vervallen van de wet niet meer tot het vervallen van de aangebrachte wijziging. Daarvoor dient een aparte regeling te worden getroffen. Het gaat hier om bevoegdheden met een potentieel verstrekkend karakter, namelijk:
- de bevoegdheid tot het afnemen van speeksel of slijm van een verdachte in geval van verdenking van het dragen van een besmettelijke ziekte<sup>12</sup>; en
  - de bevoegdheid voor de voorzitter van de veiligheidsregio tot oplegging van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom.<sup>13</sup>

De Afdeling merkt allereerst op dat deze permanente voorzieningen niet in overeenstemming zijn met het tijdelijk karakter van deze wet. In de tweede plaats hebben in verband met het spoedeisende karakter van dit wetsvoorstel, volgens de toelichting, geen internetconsultatie en formele consultaties plaatsgevonden. Ook wordt niet vermeld dat (informeel) overleg heeft plaatsgevonden met de direct betrokken deskundigen en uitvoerende instanties.

Gelet daarop adviseert de Afdeling ook aan de in hoofdstuk 2 opgenomen wijziging een tijdelijk karakter te geven. Vervolgens dient op een later moment te worden bezien of de maatregelen (meer) permanent moeten worden geregeld. Via de reguliere wetgevingsprocedure kunnen dan ook andere partijen worden geconsulteerd over deze bepaling.

- b. In hoofdstuk 1 gaat het om twee artikelen inzake het verzuim van de verplichting tot openbaarmaking van de jaarrekening voor NV's en BV's. Die artikelen vervallen niet per 1 september 2020, zonder dat is voorzien in een specifieke vervalbepaling. Volgens de toelichting komt voor het bewijsvermoeden voor de onbehoorlijke taakvervulling van het bestuur van NV's en BV's als bedoeld in deze artikelen een vervaltermijn te gelden tot 1 januari 2024. Die vervaldatum is echter niet vastgelegd in het voorgestelde artikel 3.1.

De Afdeling adviseert hierin alsnog te voorzien.

### 3. Buiten werking stellen voorprocedures gedelegeerde regelgeving

Het wetsvoorstel bepaalt dat bij gedelegeerde regelgeving die strekken tot het treffen van spoedeisende voorzieningen in verband met de uitbraak van het coronavirus geen toepassing wordt gegeven aan bepalingen die consultaties en een voor- en nahangprocedure bij de Tweede en Eerste Kamer vereisen.<sup>14</sup> Uit de toelichting blijkt

<sup>11</sup> Voorgestelde artikelen 1.15 en 1.22 en toelichting, paragraaf 6 (terugwerkende kracht en geldigheidsduur).

<sup>12</sup> Voorgesteld artikel 2.1: het mogelijk maken naast of in plaats van bloed, ook speeksel of slijm af te nemen van een verdachte, in geval de verdenking bestaat dat deze drager van een ernstige besmettelijke ziekte is.

<sup>13</sup> Voorgesteld artikel 2.2: uitdrukkelijk wordt vastgelegd dat de overgang van de bevoegdheden van de burgemeester naar de voorzitter van de veiligheidsregio ook de bevoegdheid omvat tot oplegging van een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom.

<sup>14</sup> Voorgesteld artikel 1.1.

dat het om een generieke bepaling gaat. Waar mogelijk zal wel in (korte) consultaties en voor- en nahang worden voorzien.<sup>15</sup>

In de toelichting wordt aangegeven dat het voorstelbaar is dat in verband met de uitbraak van het coronavirus spoedeisende aanpassingen nodig zijn, en dat een generieke afwijkingmogelijkheid van consultaties en voor- en nahang onmisbaar lijkt.<sup>16</sup> De Afdeling heeft begrip voor de wens om daar waar dat nodig is, op voortvarende wijze nieuwe regelingen tot stand te kunnen brengen en nieuwe voorzieningen te treffen. Tegelijkertijd gaat het om een aanzienlijke procedurele ingreep. In dat licht vraagt de Afdeling zich af hoe in geval van toepassing van deze bepaling op een andere wijze recht kan worden gedaan aan de maatschappelijke behoefte om, ook als het gaat om spoedeisende gevallen, te worden gehoord. Hetzelfde geldt in voorkomende gevallen voor de noodzakelijke betrokkenheid van de Tweede en Eerste Kamer.

De Afdeling adviseert de toelichting aan het voorgaande aan te passen.

#### 4. Vraag aan de Afdeling bij het voorstel

Bij de adviesaanvraag over dit wetsvoorstel is aan de Afdeling een vraag voorgelegd die betrekking heeft op de omstandigheid dat door de maatregelen die in het kader van de coronacrisis zijn genomen beslistermijnen voor beslissingen op aanvraag of het nemen van beslissingen op bezwaar (of administratief beroep) niet meer in alle gevallen in acht kunnen worden genomen.

Volgens de minister kan worden overwogen om daarom wettelijk vast te leggen dat in en gedurende de huidige omstandigheden de overmachtbepaling van de Awb<sup>17</sup> van rechtswege van toepassing is. Er zou dan door bestuursorganen geen specifiek beroep meer hoeven te worden gedaan op de overmachtbepaling in de Awb. Ook zou dit tot gevolg hebben dat de dwangsomregelingen en de zogeheten *lex silencio positivo* tijdelijk buiten toepassing blijven. Verder zou dit de bestuursrechter kunnen ontlasten doordat beroepen tegen niet tijdig beslissen gedurende de termijn waarin van overmacht sprake is, zinledig worden.

De Afdeling wordt verzocht in te gaan op het nut, de noodzaak en de aanvaardbaarheid van een eventuele tijdelijke wettelijke voorziening met deze strekking en zo nodig in te gaan op mogelijke alternatieven, waarbij in het bijzonder kan worden gedacht aan het tijdelijk buiten werking stellen van de in de Awb opgenomen regels inzake de dwangsom bij niet tijdig beslissen en de bijzondere bepalingen voor beroep tegen niet tijdig handelen in afdeling 8.2.4a van de Awb.

Deze vraag is voorgelegd in het kader van een voorstel voor een spoedwet. Daarom zal de Afdeling zich thans beperken tot een korte reactie op hoofdlijnen.

---

<sup>15</sup> Toelichting, paragraaf 2.

<sup>16</sup> Toelichting, paragraaf 2.

<sup>17</sup> Artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder c, Awb bepaalt dat de termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort zolang het bestuursorgaan door overmacht niet in staat is een beschikking te geven.

In de eerste plaats merkt de Afdeling op dat de crisis zoals die zich thans voordoet, meebrengt dat zich vaker dan normaal situaties zullen voordoen waarin sprake is van overmacht in de zin van artikel 4:15, tweede lid, onder c, Awb. Of er daadwerkelijk sprake is van overmacht, zal weliswaar van geval tot geval moeten worden beoordeeld, maar in het algemeen kan worden gesteld dat een crisissituatie als die thans aan de orde is, al snel zal leiden tot overmacht. Dat betekent dat het bestaande juridische kader van de Awb op zichzelf mogelijkheden biedt om in de praktijk met de ontstane situatie om te gaan.<sup>18</sup> Daarnaast geldt de realiteit dat ook in de huidige situatie dagelijks veel besluiten (tijdig) worden genomen. Daarom gaat een generieke regeling die tijdelijk van rechtswege bepaalt dat in alle gevallen sprake is van overmacht wel ver. De gevolgen van zo'n generieke regeling noch de gevolgen van het afzien daarvan zijn op dit moment te overzien.

Tegelijkertijd begrijpt de Afdeling dat mede in verband met de rechtsgevolgen die zijn verbonden aan termijnoverschrijding, zoals in een aantal gevallen waarin een zogenoemde *lex silencio positivo* geldt of dwangsommen opgelegd kunnen worden, behoefte bestaat aan meer zekerheid op dit punt. Ook valt niet uit te sluiten dat in de praktijk rechtsonzekerheid ontstaat, omdat in het stelsel van de Awb een beroep op overmacht in ieder individueel geval ter discussie kan worden gesteld. Dat kan vervolgens weer tot ontwrichtende situaties leiden.

Gelet daarop kan de Afdeling zich voorstellen dat een wettelijke voorziening wordt getroffen op die terreinen waarop deze problemen zich daadwerkelijk zouden kunnen voordoen. Op die manier wordt voorkomen dat in geval van termijnoverschrijding bepaalde rechtsgevolgen intreden. Een meer toegespitste regeling is om tijdelijk de in de Awb opgenomen regels buiten werking te stellen voor zover die betrekking hebben op de dwangsom bij niet tijdig beslissen en de *lex silencio positivo*. Daarbij dient een dergelijke voorziening in de wet duidelijk te worden begrensd in de tijd. Dit omdat zo'n voorziening gevolgen heeft voor de rechtspositie van de burger. De mogelijkheid om rechtsmiddelen in te stellen vanwege het niet tijdig beslissen wordt immers afgesneden. Een dergelijke situatie mag daarom niet langer duren dan nodig.

Indien sprake zou zijn van een onbeheersbare en acute noodsituatie die ertoe leidt dat voor veel bestuursorganen besluitvorming binnen de gestelde termijnen onhaalbaar wordt, is voorstelbaar dat alsnog wordt voorzien in een generieke regeling. In een dergelijke situatie is temeer van belang dat de duur ervan wettelijk in de tijd is beperkt. Dan moet wel duidelijk zijn dat zich een situatie voordoet waarin daadwerkelijk van dusdanig gewichtige problemen sprake is.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

---

<sup>18</sup> Daarbij neemt de Afdeling ook in aanmerking dat artikel 4:15, derde lid, Awb geen termijn geeft voor het doen van de mededeling dat het bestuursorgaan is geconfronteerd met overmacht, maar regelt dat dit zo spoedig mogelijk dient te geschieden. Gegeven een situatie van overmacht verzet zich niets ertegen dat in eerste instantie wordt volstaan met een algemene kennisgeving, en dat pas nadien wordt voorzien in de individuele mededeling als hiervoor bedoeld.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W16.20.0096/II

- De tijdelijkheid van de voorzieningen in de citeertitel van het voorstel tot uitdrukking brengen;
- Voorgesteld artikel 1.1, derde lid, aanpassen zodat ook het voorgestelde eerste lid, onderdeel f, buiten toepassing blijft in verband met de uitvoering van de Aarhus-verordening (1376/2006/EG).
- Voorgesteld artikel 3.1, vierde lid, aanpassen zodat het (in het geheel) een kanbepaling betreft, zoals ook in de toelichting is omschreven.