

De noodzaak tot uniformering

A.W. JONGBLOED*

1. Grote verschillen in fysieke bescherming van personen

Als in een land de omvang van de corona/COVID-19-besmettingen in volle omvang doordringt, worden tal van maatregelen genomen. Dát maatregelen worden getroffen om besmettingen te voorkomen is niet opvallend, maar de grote verscheidenheid ervan wél. Het betekende dat in sommige landen wijken (soms zelfs steden) geheel werden afgesloten (bijvoorbeeld 76 dagen in Wuhan, China, maar ook in Melbourne en Casablanca; voor Israël startte in september een tweede lockdown) en dat in andere landen slechts één gezinslid eenmaal per dag boodschappen mocht doen (zoals in Frankrijk en Italië); soms mocht men het huis alleen verlaten met toestemming van de burgemeester (Spanje) of nadat een gedownloade verklaring was ingevuld (Frankrijk). Soms ook gold een avondklok zodat men een deel van de avond en/of nacht niet op straat kon (Antwerpen en Melbourne).

Een belangrijk middel om besmettingen te voorkomen is afstand houden tot anderen. Daarbij valt op dat die afstand varieert: Nederland kent evenals Griekenland, Kroatië en Zwitserland inmiddels de *anderhalvemetersamenleving*, maar in Wales en Schotland, Luxemburg, Polen en Portugal moet *twee meter* afstand in acht worden genomen, terwijl in Denemarken, Engeland, Frankrijk, Italië, Noord-Ierland, Noorwegen en Oostenrijk *één meter* voldoende wordt geacht. Ook de maximale groeps grootte varieert. Zo mogen in Denemarken maximaal honderd personen in het openbaar samenkomen, maar gaat het om privégelegenheden dan bedraagt het maximum vijfhonderd personen. Polen gaat uit van een maximum van 150 personen. In België geldt een groepsbubbel van vijf vaste personen, de gezinsleden niet meegeteld. In receptie- en feestzalen mogen maximaal vijftig personen samenkomen, tenzij het gaat om een trouwerij of begrafenis, want dan is het maximum honderd personen. Sporten mag met vijftig deelnemers en maximaal honderd (binnen) en tweehonderd (buiten) toeschouwers. Wat opvalt, is dat in Duitsland bijeenkomsten, demonstraties, enzovoort maximaal zestig minuten mogen duren en daarbij ten hoogste duizend personen aanwezig mogen zijn. Kortom: zoveel verschillende regelingen, die van tijd tot tijd ook nog eens worden aangepast, dat uniformiteit ver te zoeken is. En dan is de blik nog niet eens gericht op de mondkapjes: in sommige landen wel, soms alleen in drukke gebieden, maar niet voor kinderen waarbij de leeftijd varieert (Tsjechië twee jaar; Griekenland drie jaar; Schotland vijf jaar; Spanje zes

jaar; Portugal tien jaar; Engeland en Frankrijk elf jaar; België twaalf jaar; Duitsland, Italië en Oostenrijk zes jaar; (Noord-)Ierland en Polen dertien jaar), soms verplicht in scholen, het openbaar vervoer en openbare gebouwen, soms als afstand houden niet mogelijk is, soms bij binnenkomst en verplaatsingen in horecagelegenheden (maar niet als men aan tafel zit). Niet verwonderlijk dat, als ook wijzigingen elkaar in rap tempo opvolgen, sommigen wel eens onbewust de fout in gaan.

Het komt me voor dat binnen de Europese Unie een groep deskundigen een uniforme richtlijn moet opstellen. Het zouden niet alleen virologen, maar ook economen en gedragswetenschappers moeten zijn, want de uitwerking van bijvoorbeeld een lockdown is groot en er moet rekening worden gehouden met de belangen van jeugdigen en ouderen, maar ook van met die van bijvoorbeeld horeca en supermarkten. De aanbeveling zou diverse niveaus moeten kennen en de nationale overheden zouden dan steeds het niveau (mogelijk regionaal, mogelijk voor het gehele land) moeten bepalen. Voor dunbevolkte gebieden zou misschien een lager niveau kunnen gelden dan voor de Randstad. Voor grensgebieden zou overleg moeten plaatsvinden. Want als men in Zeeuws-Vlaanderen op een terras mag zitten en in België niet, overstroomt Belgische toeristen in het weekeinde de Nederlandse terrassen. Wat zou het mooi zijn als COVID-19 tot gevolg zou hebben dat regels op het gebied van de gezondheid meer geüniformeerd worden. Het zal nog enige tijd (misschien wel meer dan een jaar) duren voordat een vaccin beschikbaar is en we de mondkapjes weg kunnen laten. Niets verzet zich ertegen dat er alsnog uniformiteit wordt betracht. Dat zou in ieder geval duidelijkheid scheppen voor de reisbranche.

2. Ook op juridisch gebied veel diversiteit

Na het voorgaande zal het weinig verwondering wekken dat ook op juridisch gebied de uniformiteit ver te zoeken was.

Het gaat te ver om te zeggen dat toen half maart in Nederland de coronabesmettingen fors toenamen en van overheidswege maatregelen werden afgekondigd, de rechterlijke macht op 17 maart 2020 de deuren sloot, want voor (zeer) urgente zaken werd een uitzondering gemaakt. Wel kan worden gezegd dat de fysieke contacten werden geminimaliseerd en dat het aantal zittingen tot het absolute minimum werd beperkt. En dat absolute minimum lag niet ver boven nul. Aan één kant te begrijpen: ook rechters, officieren van justitie

* Prof. mr. A.W. Jongbloed is hoogleraar Executie- en beslagrecht aan de Universiteit Utrecht en hoofdredacteur van dit tijdschrift.

en justitiepersoneel wilden niet besmet worden. Maar het betekende ook dat veel justitiabelen werden geconfronteerd met een 'kink in de kabel' bij hun procedure. Degenen die werden verdacht van het plegen van een strafbaar feit, zal dat niet slecht zijn uitgekomen, omdat het niet voldoet aan de redelijke termijn van artikel 6 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in zicht kwam. Voor anderen zal het een bitter gelag zijn geweest. Denk aan de nabestaanden van de door Thijs H. vermoorde drie slachtoffers of de familie van Nicky Verstappen die nog eens een half jaar langer moest wachten voordat verdachte Jos B. zich in de rechtszaal moest verantwoorden. Maar in het civiele recht zullen heel veel partijen gefrustreerd hebben moeten constateren dat er geen schot meer in hun zaak zat: de geplande comparitie of het geplande getuigenverhoor ging niet door. Pas na enige tijd bleek het mogelijk om digitaal contacten te leggen, zodat rechter en advocaten de zaak alsnog konden behandelen. Optimaal was dat zeker niet, want er bestaat een groot verschil tussen fysieke aanwezigheid en het kijken naar een schermje met slechte(re) geluidsverbinding waarbij non-verbaal gedrag minder duidelijk is. Bovendien vonden zaken min of meer 'in het geheim' plaats: waar men vroeger op de publieke tribune een zaak kon volgen was dat nu uitgesloten. Nu zit bij de meeste rechtszaken de publieke tribune niet vol, maar voor belangstellenden werd het lastig of zelfs onmogelijk een zaak waarin zij geïnteresseerd waren te volgen.¹ Pikant voorbeeld is de *Marengo*-strafprocedure waarin op zeker moment werd geopperd dat enkel de advocaten van de verdachte wiens zaak op dat moment aan de orde was digitale toegang zouden krijgen en de advocaten van de medeverdachten niet. Helemaal 'geheim' waren de zittingen niet: justitie liet bij zittingen nog wel journalisten toe, maar slechts drie, die zich vooraf moesten aanmelden. Gelukkig slaagde justitie er wel in met voorrang zittingscapaciteit vrij te maken voor zogeheten corona-

hoesters die met name opsporingsambtenaren hadden bedreigd in het gezicht te hoesten (en dat vaak ook daadwerkelijk hadden gedaan) en daarbij uitspraken dat zij een coronabesmetting hadden. En achter de schermen is door veel rechters keihard doorgewerkt om bijvoorbeeld procesreglementen aan te passen, want de gewijzigde behandeling in Groningen moet vergelijkbaar zijn aan die in Rotterdam.

Het verschil van justitieel personeel met anderen bleek ook uit diverse uitspraken waar de gerechtsdeurwaarder er de voorkeur aan had gegeven het exploit niet conform artikel 46 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) in persoon te betekenen, maar dat ex artikel 47 Rv in een gesloten envelop in de brievenbus had gedaan.² Het leverde wel uitspraken op waarbij door buitenstaanders in verband met de inmiddels ontstane bijzondere situatie vraagtekens geplaatst werden.³ Realiseerden die rechters zich dat veel schuldenaren de gerechtsdeurwaarder niet met open armen ontvangen? Gerechtsdeurwaarders worden ook regelmatig bedreigd. Moet een gerechtsdeurwaarder die bij een beslaglegging de nodige verwijten naar het hoofd slingert bij de overbetekening het reële risico nemen dat betrokkene bij de ontvangst van het exploit geen anderhalve meter afstand in acht zal nemen en de gerechtsdeurwaarder in het gezicht zal hoesten? We kennen de uitdrukkingen 'voorkomen is beter dan genezen' en 'als het kalf verdronken is dempt men de put'. In dit geval zou de gerechtsdeurwaarder zich dan moeten laten testen en bij een positieve uitslag in ieder geval in quarantaine gaan (maar mogelijk ook ernstig ziek worden), waarna de betrokkene strafrechtelijk zou worden aangepakt. Dat is het paard achter de wagen spannen.

Ik denk dat de uitspraken ook met een andere bril gelezen kunnen worden. Deze rechters konden op dat moment niet veel meer dan de wet toepassen. Vergelijk je het gemiddelde opleidingsniveau van pakketbezorgers met dat van gerechtsdeurwaarders, dan mag van

1. F. Jensma schreef in *NRC Handelsblad* 1 augustus 2020: 'Twee maanden geleden mailde een lezer die de strafzaak over de moord op haar kapper had willen bijwonen dat ze nul op het rekest kreeg. Die zitting was digitaal te volgen, onder meer voor journalisten, maar zij mocht niet inloggen. De rechtbank vreesde dat deze burger, een klant van de vermoorde kapper, via Skype de zitting ook zou opnemen. Er was weliswaar niets wat daar op wees, maar de rechtbank zag grote privacy-bezwaren. Geen risico's met Twitter- of YouTube filmpjes. Klagen hielp niet. De rechters waren onverbiddelijk.' Vanaf 17 augustus 2020 is belangstellend publiek weer beperkt welkom bij zittingen in het Paleis van Justitie te Den Haag. Om het bezoek zo verantwoord en veilig mogelijk te maken is een maximaal aantal van twee belangstellenden per zaak vastgesteld. Op woensdag 9 september 2020 deed de rechtbank Den Haag uitspraak in een civiele zaak tussen eiseres, die in 1992 uit Sri Lanka is geadopteerd, en de Staat en Stichting Kind & Toekomst (de destijds betrokken bemiddelingsorganisatie). Voor die zaak hadden zich al twee bezoekers aangemeld en dat betekende dat direct bij eiseres betrokkenen net als het overige publiek de uitspraak konden volgen via de livestream (vgl. <https://streams.nfgd.nl/uitspraak-in-zaak-tegen-de-staat-en-de-stichting-kind-en-toekomst-over-adoptie-uit-sri-lanka>).
2. Zie ook W. van de Donk & S.J.M. van der Putten, 'Betekenen van exploit in de coronacrisis; de drie staatsmachten in actie', *BER* 2020, nr. 5, p. 25-32.
3. Zie bijvoorbeeld Rb. Amsterdam (ktr.) 8 april 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2229, *NJF* 2020/145 en Rb. Amsterdam (ktr.) 7 april 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:2153: 'De dagvaarding vermeldt dat in verband met het coronavirus is betekend op de manier als omschreven in artikel 47 lid 1 Rv. In de dagvaarding is geen afdoende toelichting gegeven waarom in deze zaak de noodzaak daartoe aanwezig was en waarom dus niet is betekend overeenkomstig het bepaalde in artikel 46 lid 1 Rv. Daarom is sprake van een gebrek in de betekening dat nietigheid meebrengt. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de door de regering uitgevaardigde maatregelen in verband met het coronavirus op zichzelf niet beletten dat een exploit in persoon of aan een huisgenoot wordt betekend (artikel 46 lid 1 Rv). Onder bijzondere omstandigheden kan daartoe wel een belemmering aanwezig zijn, maar deze feitelijke omstandigheden zullen op grond van artikel 47 lid 1, laatste volzin, in het exploit moeten worden vermeld. Eisende partij wordt in de gelegenheid gesteld het gebrek te herstellen.' Zie ook Rb. Limburg (vzr.) 20 mei 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:3645, *Prg.* 2020/159 en *NJF* 2020/126. Enigszins opmerkelijk: de Amsterdamse uitspraak van 7 april 2020 is gewezen door kantonrechter A.W.J. Ros, terwijl P.J.M. Ros in de *Praktijk*gids een noot schreef onder de Limburgse uitspraak. Binnen de beroepsgroep van gerechtsdeurwaarders meende men dat de rechter met de vergelijking met pakketbezorgers de plank volledig misloeg. Pakketbezorgers plaatsen hun pakketjes immers in de regel voor de deur, waarna zij aanbellen en snel weer vertrekken, waarbij zij van hun werkgever ook nog eens zelf een handtekening voor aflevering mogen plaatsen. Een vergelijking met politieagenten, bo's, personeel in een penitentiare inrichting of een azc had m.i. meer voor de hand gelegen. De wetgever zag dit ook zo: *Kamerstukken II* 2019/20, 35457, nr. 3 (MvT), p. 2-3 geeft aan dat die vergelijking mank gaat en *Kamerstukken II* 2019/20, 35457, nr. 8 (NvW), p. 1-2 beschrijft de op basis van een KBvG-richtlijn gebezigde praktijk en daar blijkt dat die praktijk met de nodige waarborgen omgeven was.

de laatste beroepsgroep meer worden verwacht: het exploit niet zomaar in de brievenbus deponeren, maar relateren waarom dat gebeurt. Deze deurwaarders hadden moeten motiveren waarom zij zo handelden.⁴ Gelukkig heeft de wetgever ingegrepen en duidelijkheid verschaft met de Wet van 17 juni 2020, *Stb.* 2020, 195 (Verzamelspoedwet COVID-19), die voor wat betreft artikel 1 met terugwerkende kracht inwerking is getreden op 16 maart 2020. Artikel 1 luidt:

‘Voor de toepassing van artikel 47, eerste lid, derde volzin, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering is van een feitelijke onmogelijkheid om aan een van de in artikel 46, eerste lid, van dat wetboek bedoelde personen afschrift te laten, steeds sprake zolang de richtlijnen van het RIVM voorschrijven dat personen afstand houden wegens besmettingsgevaar met COVID-19.’

Twee dagen later, op 19 juni 2020, volgde de Hoge Raad met een weloverwogen beslissing⁵ die uitmondde in: ‘2.7 Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de deurwaarder het onderhavige exploit van oproeping rechtsgeeldig heeft uitgebracht.’

Wie de in noot 3 genoemde uitspraken en de Conclusie van het Openbaar Ministerie (OM) voor dit arrest van de Hoge Raad leest, krijgt toch een beetje de indruk zoals die bij het Grapperhaus-debat op 2 september 2020 door diverse Tweede Kamerleden werd verwoord: ‘hard voor anderen, soft voor jezelf’. In dit kader op te vatten als: justitieambtenaren mogen niet besmet worden, zodat ‘de rechtspraak’ direct ‘op slot’ gaat en anderen moeten hun activiteiten ‘gewoon’ voortzetten tot regelingen zijn gewijzigd.⁶ Met dezelfde gedachtegang worden ook advocaten geconfronteerd. Slaagt de rechter er niet tijdig in (bijvoorbeeld vanwege ziekte of werkdruk) een uitspraak te concipiëren, dan wordt de zaak aangehouden. Maar als een advocaat (bijvoor-

beeld vanwege ziekte of werkdruk) er niet in slaagt tijdig een conclusie van antwoord te nemen, dan wordt vaak geen uitstel verleend en volgt een akte niet dienen. In een advocatenpraktijk zitten pieken en dalen. Soms moeten tegelijkertijd diverse ballen in de lucht worden gehouden en wordt het moeilijk om bij comparities of getuigenverhoren aanwezig te zijn. Vaak wordt dan aangegeven: stuur maar een kantoorgenoot. Dat is soms eenvoudiger gezegd dan gedaan, want sommige advocaten zijn eenpitter en soms betreft het een zeer gespecialiseerde materie.⁷ En voor gerechtsdeurwaarders geldt een ministerieplicht op grond van artikel 11 Gerechtsdeurwaarderswet. Komt een cliënt bij de gerechtsdeurwaarder met het verzoek een opzegging van de huur bij exploit te betekenen (vgl. art. 7:271 lid 3 en art. 7:293 lid 2 Burgerlijk Wetboek (BW)), dan moet daaraan gevolg worden gegeven. De gerechtsdeurwaarder kan wijzen op het alternatief van het aangetekend schrijven, maar in veel gevallen is het een kwestie van opzegging vandaag of morgen en anders wordt de overeenkomst verlengd. Ook kan mogelijk een hoger tarief in rekening worden gebracht, maar de gerechtsdeurwaarder kan niet zonder meer zeggen: op grond van de coronacrisis acht ik me ontslagen van mijn ministerieplicht.

Het komt me voor dat advocaten, gerechtsdeurwaarders, notarissen en de rechterlijke macht een vitaal, een essentieel onderdeel vormen van de rechtsstaat. Dat betekent dat zij in beginsel ook in crisissituaties hun taak moeten vervullen en in principe gelijk beoordeeld moeten worden. Slechts onder bijzondere omstandigheden kunnen de gerechten ‘op slot’ en mogen advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen hun ambtsuitoefening staken. Dan rijst de vraag wanneer van ‘bijzondere omstandigheden’ sprake is. Daarmee komen we aan de kern van deze bijdrage.

Ook hier zou een commissie met behalve virologen ook gedragswetenschappers voor uniformiteit moeten

4. De deurwaarder moet de nodige zorgvuldigheid in acht blijven nemen. Vgl. Rb. Amsterdam (ktr.) 1 september 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:4270: Het feit dat een deurwaarder onder de huidige omstandigheden geen direct contact met personen *hoeft* te zoeken aan wie hij rechtsgeldig een afschrift van de dagvaarding kan laten, betekent nog niet dat hij dit ook niet *mag*. Met voorts het uitgangspunt in het achterhoofd dat de bedoeling van de wettelijke betekenisvoorschriften is dat de dagvaarding de betrokkene bereikt, had de deurwaarder in het geval van een ontbrekende brievenbus alsnog behoren aan te bellen, tenzij er gegronde redenen waren om dat niettemin na te laten. Dat laatste is hier niet het geval. Het adres in kwestie is een zogenoemd briefadres waarop gedaagde indirect is te bereiken. Op het betreffende adres is, naar de kantonrechter ambtshalve bekend is, een instelling van de gemeente Amsterdam gevestigd (een zogenoemde geïntegreerde voorziening). Ook in de huidige tijd kan niet gezegd worden dat een deurwaarder een onaanvaardbaar risico loopt als hij aan de balie van een dergelijke instelling een dagvaarding afgeeft. Pas als ook dat niet mogelijk zou blijken te zijn, kan hij de dagvaarding alsnog per post verzenden, maar dan niet naar het adres waar geen brievenbus aanwezig is, maar naar het postadres van de betreffende instelling. Dit is via internet eenvoudig te vinden.

5. HR 19 juni 2020, ECLI:NL:HR:2020:1088, *RodW* 2020/782, *PrG*. 2020/175.

6. Zie ook www.mr-online.nl/positie-bdreigde-deurwaarder-is-nog-verre-van-goed-geregeld/. Een Limburgse gerechtsdeurwaarder wilde een stuk bij een debiteur betekenen. Hij werd binnengelaten maar daarna is direct de deur gesloten. De deurwaarder werd gedwongen eerst de zaak over een betalingsachterstand ‘te regelen’ met de schuldeiser, eerder mocht hij het pand niet verlaten. De deurwaarder probeerde 112 te bellen maar dicht bij de Belgische grens had hij geen bereik. ‘Ik maak je dood als nu de politie komt’, riep de debiteur nog. Als de deurwaarder eenmaal vrij komt, rijdt hij naar het politiebureau waar hij aangifte doet van bedreiging en gijzeling. Omdat de debiteur alles ontkent, seponereert de politie de zaak – al één dag na het voorval, zonder degenen onderzoek te doen. Achterliggende gedachte: de gerechtsdeurwaarder is geen opsporingsambtenaar en bezit dus geen specifieke bevoegdheden als het gaat om het verbaliseren van strafbare feiten waarvan hij zelf slachtoffer is en dan is het het woord van de een tegenover dat van de ander. Gelukkig was een art. 12 Sv-procedure bij het gerechtshof succesvol.

7. Naar verluidt zou ongeveer een tiende van de advocaten te maken hebben met een burn-out. Het zou aardig zijn de stress onder advocaten en de uitval te onderzoeken en dit te vergelijken met die onder de rechterlijke macht. Illustratief is ook wat strafrechtadvocaat Gerard Spong in een interview met *NRC Handelsblad* op 19 september 2020 opmerkte naar aanleiding van de vraag: minister Grapperhaus beloofde na de moord op Wiersum toch een ‘intensivering van bescherming en beveiliging’, ook voor advocaten? Spong: ‘Misschien zijn er initiatieven die ik niet ken. Maar feit is dat wij advocaten voor onze eigen beveiliging moeten zorgen. Iedere magistraat krijgt het van de staat vergoed. Wij niet. Ik kan het alleen een beetje aftrekken van de belasting. Advocaten moeten het toch met aanmerkelijk minder doen dan een officier of rechter. Een paar simpele voorbeelden: de meeste rechtbanken hebben een bedrijfsrestaurant, daar mogen advocaten sinds enkele jaren niet komen. We mogen ook geen gebruik meer maken van de bibliotheek. Tijdens zo’n Marengoproces komen alle verdachten, rechters en officieren in speciale auto’s met geblindeerde ramen binnenrollen. Advocaten moeten zelf maar een parkeerplek zoeken.’

zorgen en moeten beoordelen wanneer van 'bijzondere omstandigheden' sprake is. Uiteraard zouden in die commissie ook rechters, advocaten, gerechtsdeurwaarders en rechtsbijstandsverzekeraars een plaats moeten krijgen en liefst ook een vertegenwoordiger van procespartijen die aangezocht zou kunnen worden door de Consumentenbond. Nu bepaalden Raad voor de rechtspraak en rechters dat de gerechten werden gesloten, maar dat advocaten en gerechtsdeurwaarders hun activiteiten niet mochten staken. Een rechter is geen viroloog en het is goed dat met de gezondheid van het justitiepersoneel geen loopje werd genomen. Maar werd voldoende rekening gehouden met zijeffecten betreffende vertraagde zaaksafhandeling? Zou een breder samengestelde commissie tot een richtlijn komen, dan zou dat het draagvlak vergroten. Veel justitiabelen voelden zich nu in de kou gelaten. Hiervoor gaf ik al aan dat het nog enige tijd (misschien wel meer dan een jaar) zal duren voordat een vaccin beschikbaar is en we de mondkapjes weg kunnen laten. Niets verzet zich ertegen dat een commissie wordt samengesteld die adviseert bij een volgende tsunami van besmettingen. Regeren is immers vooruitzien.