

# Procesregelingen introduceren in Oekraïne en Griekenland

Philip Langbroek<sup>1</sup>

Het Centre for International Legal Cooperation (CILC) tracht wereldwijd de rechtsstaat te bevorderen door internationale juridische samenwerkingsprojecten te initiëren en uit te voeren. Juridische experts uit verschillende landen worden uitgezonden om oplossingen uit te werken voor uiteenlopende uitdagingen binnen rechtsstelsels in ontwikkeling. In dit artikel worden twee projecten beschreven die met meer of minder succes in respectievelijk Oekraïne en Griekenland zijn uitgevoerd.

## 1. Inleiding

Sinds 2019 organiseert het Centre for International Legal Cooperation in Den Haag (dat wordt geleid door Willem van Nieuwkerk) enkele projecten die onder meer als doel hebben het idee van procesregelingen in de rechterlijke organisaties van Oekraïne en Griekenland ingang te laten vinden, om rechters meer grip te laten krijgen op hun zaken.<sup>2</sup> Procesregelingen zijn een product van samenwerking tussen rechters onderling, waarbij ook de advocatuur wordt betrokken. Wat betreft de procesregelingen werden beide projecten geleid door senior rechter Esther de Rooij. In het vervolg van dit verhaal schets ik wat van de verschillende achtergronden van de rechterlijke organisaties van Griekenland en Oekraïne en rapporteer ik over het succes en falen in beide projecten.

## 2. Oekraïne

Onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak in Oekraïne is lange tijd moeilijk te realiseren geweest. Rechters konden een positie kopen (noem het *goodwill*) of een oligarch zorgde ervoor dat iemand een post kreeg. Daar moest dan wel iets tegenover staan. En die *goodwill* moest wel worden terugverdiend. Denk aan bedragen tussen € 50.000 en € 400.000. Advocatenkantoren werkten daar ook aan mee. In die zin kon een rechtszaak van enig belang worden gekocht.

Sinds december 2015 is er een Nationaal Anti-Corruptie Bureau en een Hoog Anti-Corruptie Gerechtshof ingesteld en in werking. Er is een elektronisch systeem opgezet, waarin ambtenaren en ambtsdragers hun eigendommen moeten opgeven. Dat systeem doet automatische checks in onder meer het bevolkingsregister, het kadaster en dergelijke. De gegevens zijn toegankelijk voor

het publiek en het belangrijkste instrument in de strijd tegen corruptie.<sup>3</sup> Ook rechters moeten zo hun eigendom kunnen verklaren. Dus als je drie huizen, een appartement, een Tesla en een verzameling Rolexen bezit, en je kunt niet aantonen dat je die op een normale manier hebt verkregen gezien bij voorbeeld je inkomensgeschiedenis, dan kun je niet meer tot rechter herbenoemd worden. Ruim 6000 rechters en kandidaten voor rechtersposten moesten ook een inhoudelijk assessment ondergaan om zich opnieuw te kwalificeren. Van de bijna 9000 rechters zijn er 3000 teruggetreden of ontslagen. Voorts is de High Qualification Commission of Judges of Ukraine een speciale evaluatie ('vetting') en benoemingsprocedure voor de leden van het Supreme Court en de Hoge Raad voor Justitie gestart. Daarbij wordt samengewerkt met de Venice Commission en een groep van internationale experts om tot een selectie van eerlijke rechters te komen. Ngo's (non governmental organisations) vervullen een controlerende en aanjagende rol, waarbij ze nauwgezet volgen welke stappen er zijn gezet en commentaar geven op de mate

### Auteur

1. Prof. dr. P.M. Langbroek is em. hoogleraar Rechtspleging en Rechterlijke Organisatie aan de Universiteit Utrecht en is betrokken bij het CILC (Center for International Legal Cooperation).

### Noten

2. De projecten in Oekraïne (Odessa en later in Kyiv) zijn Maatschappelijke Transformaties-projecten, gefinancierd door het

Ministerie van Buitenlandse zaken. Het project in Griekenland werd gefinancierd door de Europese Commissie.  
3. Nicholas Dam, 1/26/2021, Reform-of-Asset-and-Interest-Disclosure-in-Ukraine. [thedocs.worldbank.org/en/doc/457791611679267058-0090022021/Reform-of-Asset-and-Interest-Disclosure-in-Ukraine](https://thedocs.worldbank.org/en/doc/457791611679267058-0090022021/Reform-of-Asset-and-Interest-Disclosure-in-Ukraine) (alle websites in de voetnoten zijn bezocht tussen 27 maart en 10 april 2023).



van transparantie – ook tijdens de oorlog.<sup>4</sup> Maar de tegenstand tegen hervormingen is enorm taai.<sup>5</sup> Je kunt een anticorruptiesectie inrichten binnen het openbaar ministerie, maar die mensen kunnen ook weer omgekocht worden – of er wordt een mediacampagne opgezet om aannemelijk te maken dat effectief opererende corruptiebestrijders zelf corrupt zijn, ook anti-corruptie ngo's.<sup>6</sup> Veel media in Oekraïne zijn in handen van oligarchen. Leden van ngo's die corruptie bestrijden, moeten intussen zelf ook hun bezittingen verklaren. En het Constitutioneel Hof vond in 2020, dat de verplichting van ambtenaren om hun bezittingen op te geven wegens de publieke toegankelijkheid in strijd was met de grondwet.<sup>7</sup> Op die manier probeerden ook enkele leden van het Constitutioneel Hof onder vervolging uit te komen. Nogal wat van de aanhangige zaken bij het Hoog Anti-Corruptie Gerechtshof worden door advocaten getraineed met uitstelverzoeken en zelfs met verzoeken waarin het hof al had voorzien – of ze komen gewoon niet opdagen. Het Hoog Anti-Corruptie Gerechtshof en de Oekraïense advocatuur staan vijandig tegenover elkaar.

In het project in Odessa is geprobeerd om de rechters te laten ontdekken of en hoe ze meer grip op hun werk zouden kunnen krijgen door procesregelingen te ontwikkelen (we noemen ze richtlijnen, *guidelines*) voor de verschillende rechtsgebieden. Daartoe werd samengewerkt met een ngo (Tweede Mei), die het project heeft gemonitord. Verrassend was ook dat de lokale advoca-

tuur meewerkte in dit project en heeft bijgedragen aan het ontwikkelen van deze procesregelingen, dankzij de inzet van een advocaat die ook parlamentslid was. Ook Andrii Dryschliuk, toenmalig president van het Gerechtshof van Odessa, had een voortrekkersrol. Het viel op dat rechters nauwelijks gewend waren om samen te werken, maar het wel leuk vonden om met elkaar casus en mogelijke procesregelingen te bespreken. Dat werd ook ondersteund door de presidenten van de rechtbanken in Odessa Oblast.

Een probleem dat werd besproken was, dat in (straf-) zaken waarbij een machtige politicus was betrokken of een machtige zakenman, rechters de neiging hebben om weg te duiken. Ze gooien de hete aardappel liever over de muur naar een collega. En dan is elk excuus waardevol. Dat geldt ook voor wrakingsverzoeken, die leveren ook vertraging van een zaak op, en advocaten daar zijn vaak uit op uitstel van de behandeling van een zaak. Argumenten die gebezigd worden zijn onder meer: *de rechter was een studiegenoot, de rechter heeft eerder in een zaak gezeten waarbij ik betrokken was, de rechter was in een vorig leven een collega, of de rechter is klant bij de organisatie die een zaak tegen mij heeft aangespannen*, et cetera. Deze argumenten zijn ongeldig verklaard in de procesregelingen van het gerechtshof en de rechtbanken in Odessa. Maar de procesregelingen gaan ook over de rol van advocaten bij de planning van zaken, van uitstel. Ze geven aan wanneer uitstelverzoeken niet gehonoreerd worden. Uitgangspunt is dat als je als advocaat niet op een geplande datum/tijd kunt, je maar een collega moet sturen, tenzij zich onvoorziene omstandigheden voordoen (en die moet je dan bewijzen). Verder gaat het over de termijnen, over bewijs, over spreektijd en over het voorlezen van de uitspraak (uitspraken werden helemaal voorgelezen!). In Odessa wordt tegenwoordig door rechters met deze procesregelingen gewerkt, tot hun tevredenheid. Om dit

**Het viel op dat rechters nauwelijks gewend waren om samen te werken**

mogelijk te maken was hiërarchische veiligheid heel belangrijk.

De huidige situatie van rechters in Oekraïne is er een van onzekerheid en chaos in de hoogste instituties; er is nog wel hiërarchie, maar die is door de vele wijzigingen en ontslagen die er de afgelopen jaren zijn doorgevoerd, veranderd en onzeker geworden. In die omstandigheden is samenwerking met collega's bij het ontwikkelen en toepassen van procesregelingen een aantrekkelijk perspectief. Eenzelfde project is daarom dit jaar van start gegaan in Kyiv. In hoeverre dat kans van slagen heeft, is mede afhankelijk van het succes of het falen om steun te krijgen van de advocatuur en deze werkwijze met de nieuw ingerichte instituties van de rechterlijke organisatie in Oekraïne te verbinden.

### 3. Griekenland

Het project in Griekenland had als doelstellingen het organiseren van statistische dataverzameling, het verbeteren van de opleiding van rechters, en het stimuleren van de samenwerking tussen rechters door procesregelingen op te stellen. Helaas werd dat project wat betreft de samenwerking tussen rechters gesaboteerd – vanuit de rechtbank van Athene, en door de lokale rechtersvereniging en de president van de Griekse Hoge Raad, Maria Georgiou.<sup>8</sup> Alleen de familierechters van de Rechtbank Piraeus en de openbaar ministeries van Athene en Piraeus waren bereid met ons mee te doen. Voor de rechters in Piraeus leidde hun medewerking al snel tot een kort setje van richtlijnen wat betreft de planning van zaken op zitting en wat betreft beperkingen van partijen ten aanzien van de gedingvoering. De advocaten die we bij de voorbereiding van ons project spraken waren een groot voorstander van het verbeteren van de zaaksplanning en communicatie daarover bij de rechtbank Athene. De rechtbank van Athene is de grootste rechtbank van het land waar 800 van de 2900 Griekse rechters werken en daar dienen de meeste zaken, omdat de helft van de Grieken in de regio Athene woont. Samenwerking tussen de orde van advocaten, de rechtbank en het openbaar ministerie om de planning en de doorlooptijden in civiele en strafzaken te verbeteren is daar afwezig. De voorzitter van de Atheense Orde van Advocaten had al vijf jaar niet met het bestuur van de rechtbank van Athene gesproken, en de rechtbank wilde het nog steeds niet.

Wie de Griekse grondwet leest, zal onder de indruk zijn van de sterke rechtsstatelijke positie van de rechters en officieren van justitie en van de rechterlijke organisatie. Maar wie zich vervolgens in de regelgeving verdiept,<sup>9</sup>

ontdekt dat veel bevoegdheden en daarom ook macht is geconcentreerd bij de Griekse Hoge Raad (*Areios Pagos*). Deze is niet alleen de hoogste rechterlijke instantie, maar is ook belast met de inspectie van rechters en gerechten. Presidenten en het hoofd van het openbaar ministerie en advocaten-generaal in de Areios Pagos en de Raad van State worden door de regering geselecteerd en benoemd (artikel 90 Griekse Grondwet). In de praktijk worden Presidenten in de Hoge Raad en de Raad van State benoemd als ze 65 of bijna 66 zijn, zodat hun termijn afloopt als ze 67 zijn – en met pensioen gaan. Op dit punt – de invloed van de regering op de selectie van kandidaten voor deze ambten – wordt al geruime tijd kritiek geleverd door de Europese Commissie en GRECO, maar zonder gevolg.<sup>10</sup>

Een groot deel van de rechters in de Areios Pagos is met inspectie belast, er zijn ruim 200 gerechten in Griekenland. Inspecteurs worden door het lot aangewezen en krijgen voor een jaar een rechtbank of een gerechtshof toegewezen. Inspectieresultaten zijn op termijn bepalend voor de promotie die rechters kunnen maken. Daarover beslist in hoogste instantie in beroep ook een gremium uit diezelfde Hoge Raad. De criteria aan de hand waarvan individuele rechters worden beoordeeld zijn niet heel duidelijk. Inspecteurs werken niet met elkaar samen. Daarbij is er wel aandacht voor de enorme achterstanden in Griekse rechtbanken. Deze worden niet zozeer gezien als een organisatieprobleem, maar primair als een individuele rechterlijke verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd vindt de Griekse wetgever dat verkeersovertredingen door rechters moeten worden bestraft. Ook allerlei andere kleine overtredingen (denk aan overschrijding van het maximumaantal stoelen op een terras, of het niet vermelden van een productnaam in een marktkraam), moeten zo worden afgedaan. Dat heeft als gevolg dat het openbaar ministerie en de rechtbanken worden overspoeld met strafzaken, terwijl ze niet zijn toegerust om die goed te kunnen behandelen. Een probleem daarbij is dat Griekenland de grootste advocatendichtheid heeft van de EU (bijna 400 per 100.000 inwoners (Nederland: 102), terwijl hun vergoedingsstelsel stimuleert dat ze zoveel mogelijk handelingen verrichten. Rechters in Athene zijn zo druk met uitzelverzoeken dat ze onvoldoende aan de inhoudelijke behandeling van zaken toekomen. Planning van zittingen mondt vaak uit in chaos, omdat advocaten zich niet aan spreektijden houden. Elektronische communicatie over gewijzigde zittingsplanning bestaat niet, en dat betekent dat advocaten vaak met hun partij op de gang of op het terrein van de rechtbank moeten wachten.

4. Vgl. Max Bader, Oksana Huss, Andriy Meleshevych & Oksana Nesterenko, 'Civil Society Against Corruption in Ukraine: Pathways to Impact', *Kyiv-Mohyla Law and Politics Journal* 2019, 5, p. 2-35; DeJure, Judicial reform in Ukraine en dejure.foundation;

5. Bijvoorbeeld: John Lough & Vladimir Dubrovskiy, *Are Oekraïne's Anti-Corruption Reforms Working? Russia and Eurasia Programme* | November 2018, euaci.eu/what-

we-do/resources/are-Ukraines-anti-corruption-reforms-working-research-paper; *Transparency International*, Report Based on the Monitoring of the High Anti-Corruption Court, 1 april-1 juli 2021 (euaci.eu).

6. Vgl. antac.org.ua/en.

7. ti-Ukraine.org/en/news/breaking-constitutional-court-effectively-terminates-e-declarations/; antac.org.ua/en/news/constitutional-court-destroyed-e-declarations/.

8. Verschillende rechters van de Areios

Pagos en een vicepresident gaven in het najaar van 2020 aan dit project te steunen.

9. Code of courts organisation and status of judicial officers.

10. European Commission Staff Working Document, *Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Greece*, Staff Working Document 2020, 307 final; *Rule of Law Report, Country Chapter on the Rule of Law situation in Greece*, Staff Working Document 2021,

709 final; *Rule of Law Report, Country Chapter on the Rule of Law situation in Greece*, Staff Working Document 2022, 508 final; GRECO, *Fourth Evaluation Round; Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, Addendum To The Second Compliance Report Greece, Straatsburg, 21-25 maart 2022, p. 4, nrs. 18-22.

Het komt regelmatig voor, dat er door een advocaat een tuchtrechtelijke klacht tegen een rechter wordt ingediend, die vervolgens eerst moet worden beoordeeld door een inspecteur. Veruit de meeste van die klachten worden onbehandeld afgewezen, maar er worden toch ook zo'n vijf rechters per jaar ontslagen wegens disfunctioneren. In december 2021 waren dat er zeven, na een oproep van Maria Georgiou, de eind juni 2021 benoemde president van de Areios Pagos, om het disfunctioneren van collega-rechters via de hiërarchie bij haar aan te geven. Ook de heer Tselipos, de welwillende, toenmalige president van de rechtbank Piraeus, gooide onder verwijzing naar deze brief de handdoek in de ring.

Griekenland is qua organisatie van rechtspraak een land op achterstand. Haar ranking in het World Justice Project is de laagste in de EU.<sup>11</sup> Ook andere ngo's onderstrepen de gebrekkige toestand van de rechtstaat in Griekenland.<sup>12</sup> Griekenland heeft nauwelijks statistiek over het functioneren van gewone gerechten, de gegevens die ze aanleveren voor de CEPEJ en het EU Justice Scoreboard zijn heel beperkt, transparantie is ver te zoeken, de

## Griekenland is qua organisatie van rechtspraak een land op achterstand

gerechtsgebouwen in Athene en Piraeus zijn abominabel, IT van enige betekenis was medio 2022 afwezig in de civiele en strafrechtspraak, en benoemingen op leidinggevende posities zijn voor twee jaar en niet gebaseerd op managementtalent of organisatorische ervaring.

Recente voorbeelden van hiërarchische manipulatie in Griekenland betreffen de vervolging, wegens het schaden van het landsbelang, van Andreas Georgiou, de voormalige president van het Nationale Statistiekbureau (ELSTAT), die in 2011 de ware omvang van het Griekse budgettekort bekendmaakte.<sup>13</sup> Het hoofd van het Griekse OM – een lid van de Areios Pagos – heeft tot drie keer toe, ook na herhaaldelijke vrijspraak van Georgiou, die vervolging bevolen. Ook hebben zijn voormalige collega's tegen hem een procedure aangespannen wegens smaad. Zijn zaak diende in januari jongstleden bij het EHRM in Straatsburg. Bekend is ongetwijfeld ook de vervolging wegens mensensmokkel die is ingesteld tegen vrijwilligers die aanspoelende migranten opvangen op Lesbos<sup>14</sup> en meer recent op Kos.<sup>15</sup> Hoe kan dat nu als officieren van justitie net zo onafhankelijk zijn als rechters? Zulke processen duren jaren: in Griekenland zet je procedures in, niet om je zaak te winnen, maar om je tegenstanders langdurig hard te grazen te nemen.

De Europese Commissie heeft in het *Rule of Law Report 2022* met instemming enkele lopende hervormingen beschreven – vooral nieuwe regelgeving en de oprichting van een justitie-statistisch bureau, maar niet duidelijk is in hoeverre deze het functioneren van rechters en gerechtsorganisaties ten goede komen. Er wordt

verwezen naar aanpassingen in de wet op de rechterlijke organisatie, de wet op gerechtsambtenaren en procedureregels. In het *Rule of Law Report 2020* werd nog geschreven over de slechte kwaliteit van de Griekse regelgeving als 'polynomia' and 'kakanomy',<sup>16</sup> en ik geloof niet dat al die nieuwe regels bij wijze van een wonder die organisatie opeens goed laten functioneren, en ze zijn bovendien extreem gedetailleerd. Ongetwijfeld voldoet de Griekse rechterlijke organisatie aan de strenge normen van de Venice Commission als het gaat om de regels die rechters beschermen tegen beïnvloeding van buiten.<sup>17</sup> Maar de hiërarchische willekeur waaraan Griekse rechters intern kunnen worden blootgesteld voorkomt dat ze in hun gerechtsorganisaties opkomen voor de verbetering van werkwijzen die kunnen leiden tot effectiever zaaksbeheer en tot betere doorlooptijden.

### 4. Afsluiting

Nu in de Europese Unie zo de nadruk wordt gelegd op het belang van rechtstatelijke waarden, laat het voorbeeld van Griekenland zien dat alleen maar aandacht voor de buitenkant van rechterlijke onafhankelijkheid niet afdoende is. De Griekse rechterlijke organisatie ontbeert interne samenwerking, de verhouding met de andere staatsmachten wordt vooral door die andere staatsmachten gecontroleerd en die zitten kennelijk niet te wachten op de ontwikkeling van een robuuste rechterlijke organisatie. Ik vermoed dat ze in interacties met de Raad van Europa en de Europese Commissie 'ja' zullen zeggen, maar 'nee' zullen doen.

Voor Oekraïne hoop ik dat de huidige kansen voor ontwikkeling van de rechterlijke organisatie over een jaar of vijf tot tien tot resultaten zullen leiden. Daarom verdient het project voor procesregelingen in Oekraïne brede steun en in de niet al te verre toekomst een inbedding in bestendig Oekraïens justitiebeleid. Dit betekent dat lokale samenwerking tussen rechters van gerechtshoven en rechtbanken uiteindelijk zal moeten worden ingebed in een te formaliseren samenwerking tussen de Hoge Raad van Justitie, het Ministerie van Justitie en het parlement. Het kan overigens helpen als deze ontwikkelingen worden gemonitord door ngo's – maar eerst moet die rotoorlog worden gewonnen. •

11. [worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Greece\\_2021%20WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%20Country%20Press%20Release.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/Greece_2021%20WJP%20Rule%20of%20Law%20Index%20Country%20Press%20Release.pdf).

12. Joint Civil Society Submission to the European Commission on the 2023 Rule of Law Report, januari 2023, (Vouliwatch, Greek Council for Refugees (GCR), Refugee Support Aegean (RSA), HIAS Greece, Generation 2.0 – Second Generation / Institute for Rights, Equality and Diversity, Reporters United).

13. Miranda Xafa, 26 augustus 2021, [world-economics-journal.com/Papers/The-Case-of-Andreas-Georgiou-A-Traves-](https://world-economics-journal.com/Papers/The-Case-of-Andreas-Georgiou-A-Traves-ty-of-Justice.aspx)

[ty-of-Justice.aspx](https://world-economics-journal.com/Papers/The-Case-of-Andreas-Georgiou-A-Traves-ty-of-Justice.aspx).

14. [hrw.org/news/2018/11/05/greece-rescuers-sea-face-baseless-accusations](https://hrw.org/news/2018/11/05/greece-rescuers-sea-face-baseless-accusations).

15. [hrw.org/news/2023/01/16/sea-rescuers-still-waiting-justice-greece](https://hrw.org/news/2023/01/16/sea-rescuers-still-waiting-justice-greece).

16. European Commission Staff Working Document, *Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Greece*, Staff Working Document 2020, 307 final, p. 10.

17. CDL-AD (2010)004-e *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges*, adopted by the Venice Commission at its 82nd Plenary Session, Venetië, 12-13 maart 2010.