

EUROPÄISCHE UNION DER RECHTSPFLEGER  
UNION EUROPEENNE DES GREFFIERS  
EUROPEAN UNION OF RECHTSPFLEGER  
EUROPESE UNIE DER GERECHTSSECRETARISSEN

“Groene Boek” - Commissie



## Het Groene Boek voor een Europese Gerechtssecretaris

Groene Boek

**EUROPÄISCHE UNION DER RECHTSPFLEGER (E.U.R.)**

Hiltenspergerstraße 21, D-80798 München

Tel.: +49 (0) 89 69937 - 226

+49 (0) 175 4115253

E-Mail: [thomas.kappl@bpatg.bund.de](mailto:thomas.kappl@bpatg.bund.de)

[eu-thomas.kappl@gmx.de](mailto:eu-thomas.kappl@gmx.de)

Internet: [http:// www.eu-rechtspfleger.eu](http://www.eu-rechtspfleger.eu)

München 2008

Kring van Secretarissen in Nederland

Jaques Haanen, secretaris

Leo Doeve, voorzitter

Maastricht 2012

© E.U.R.



## Inhoudsopgave

<b>I.</b>	Inleiding	3
<b>II.</b>	Inventarisatie van de taken en opleiding van de gerechtssecretaris/ Rechtspfleger/greffier in Europa	6
<b>III.</b>	Het modelstatuut van de E.U.R. uit 1995 – een poging tot Harmonisering van de verschillende functies in Europa	13
<b>IV.</b>	Takenspectrum van de gerechtssecretaris/Rechtspfleger/ Greffier in Europa (Europese Rechtspfleger)	16
<b>V.</b>	Opleiding van een Europese Rechtspfleger in Europa	21
<b>VI.</b>	Positieve effecten van de overdracht van taken naar de Europese Rechtspfleger	26
<b>VII.</b>	Slotsom	33



## I. Inleiding

Vanuit de gedachte de justitiële samenwerking in Europa te bevorderen en de efficiency en de laagdrempeligheid van de gerechten in hun rechtsgebied te verbeteren, biedt de Europese Unie der Gerechtssecretarissen (E.U.R.) de Europese Commissie, Generaaldirectie Justitie, Vrijheid en Veiligheid, het Groene Boek voor een Europese Gerechtssecretaris (het Groene Boek) aan. Dit gebeurt op grond van een afspraak met de Afdeling Civiel Recht. De E.U.R. wil hiermee in overeenstemming met haar statutaire doelen met het rechtspolitieke mandaat aan het scheppen, het verder ontwikkelen en harmoniseren van het recht op Europees en internationaal niveau, de Europese Unie ondersteunen in haar streven een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te doen ontstaan.

De E.U.R., auteur van het Groene Boek voor een Europese Gerechtssecretaris, werd in 1967 opgericht. Zij bestaat heden ten dage uit belangenverenigingen voor gerechtssecretarissen 16 Europese Landen: België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje en Zweden. Verder zijn gelijksoortige beroepsverenigingen uit staten buiten Europa, zoals Japan, Mali, Marokko en Tunesië, geassocieerd lid. Het betreft beroepsverenigingen van hogere justitieambtenaren, die als waarnemer rechtssprekende bevoegdheden en/of administratieve taken hebben.

Met het Groene Boek dient een openbare en wetenschappelijke discussie met betrekking tot de verwezenlijking van een nieuwe Europese functie-inhoud voor de Europese gerechtssecretaris gestart en in verband daarmee fundamentele rechtspolitieke doelen gesteld te worden.

De introductie van de Europese gerechtssecretaris dient de rechter te ontlasten. Aan deze Europese gerechtssecretaris kunnen taken van de rechter voor, zakelijke onafhankelijke beslissingen met inachtneming van de specifieke, nationale voorschriften, overgedragen worden.

In de landen, waarin de hiervoor bedoelde functie-inhoud reeds is ingevoerd, is gebleken dat invoering daarvan een factor voor een betere efficiëntie van justitie is. In de andere lidstaten van de Europese Unie worden de Ministers van Justitie daarmee aangespoord het nationale systeem te heroverwegen.

Europese gerechtssecretarissen zijn gerechtsambtenaren aan wie van oorsprong rechterlijke taken werden overgedragen om deze zelfstandig en onder eigen verantwoording af te handelen. Ze behoren tot de hogere ambtenaren bij de gerechten. De benoeming in deze functie vereist in het algemeen een hooggekwalificeerde juridische opleiding op HBO-niveau van minstens drie jaar. De opleiding in de lidstaten is erg verschillend. Deze opleiding dient in het belang van een uniforme functie-inhoud van de Europese gerechtssecretaris geharmoniseerd te worden.



De taakgebieden van de gerechtssecretarissen zijn eveneens verschillend en niet altijd bij de gerechten ondergebracht. Deze taken dienen daarom geharmoniseerd te worden, onafhankelijk van het instituut waaraan deze taken zijn opgedragen. Het doel is in een uniform rechtsgebied de taakpakketten van de gerechtssecretaris bij de gerechten onder te brengen.

Het beroep van de Europese gerechtssecretaris kan met inachtneming van de gegroeide juridische structuren en de verschillende rechtssystemen in de landen van de Europese Unie daarom als volgt gedefinieerd werden:

Aan de Europese gerechtssecretaris worden zowel rechterlijke taken als taken van rechtspleging waarmee andere instituten dan de gerechten zijn belast, overgedragen om deze zelfstandig en onder eigen verantwoording te verrichten. Er is een zakelijk en onafhankelijk orgaan van de rechtspleging. In zijn beslissingen is hij alleen ondergeschikt aan de wet en het recht. De Europese gerechtssecretaris dient een overal gelijk zijnde opleidingsniveau te krijgen. Dit kan bereikt worden met het Bachelor of Law of een gelijkwaardige opleiding.

De actuele stand van zaken met betrekking tot de taken van gerechtssecretarissen of vergelijkbare ambtenaren in de lidstaten van de EUR blijkt uit de inventarisatie in dit Groene Boek. In dit opzicht wordt er van afgezien in de inleiding details op te nemen. De grondslag van de inventarisatie is een vragenformulier. De taken, die de Europese gerechtssecretaris overgedragen dienen te worden, worden als voorstellen in overweging gegeven.

De grondslag van het Groene Boek zijn het door de E.U.R. in 1995 tijdens het congres in Alicante (Spanje) vaarwel gezegde "Modellstatut für einen Europäischen Rechtspfleger" (Modelstatut) en de aanbeveling nr. R (86) 12 van het ministerscomité van de Raad van Europa aan de lidstaten met betrekking tot maatregelen ter oplossing en afname van de werkdruk bij de gerechten. Overigens staat in het genoemde "Modellstatut" ook het voorschrift van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), voor zover het een fair en openbaar proces bij bevoegde gerechten binnen een redelijke termijn betreft.

In het "Modellstatut für einen Europäischen Rechtspfleger" werd vastgelegd dat:

1. De steeds toenemende taken van de gerechten dwingen tot maatregelen, die
  - a) de efficiëntie van de gerechten kunnen vergroten,
  - b) de justitiabelen binnen een redelijke termijn een rechterlijke uitspraak garanderen (art. 6 van het EVRM en
  - c) het gebruik van elektronische dataverwerking ten behoeve van snelle afhandeling van de werkzaamheden bij de gerechten intensiveren.
  
2. De Europese landen die op basis van het beginsel van de rechtstaat zijn ingericht hebben bij de invoering van de Rechtspfleger de aanbevelingen van de ministerraad van de Raad van Europa Nr. R (86) 12 opgevolgd. De invoering van de Europese Rechtspfleger in de verschillende landen is een geschikt middel gebleken om de hiervoor onder 1 genoemde doelen te realiseren.



3. Overeenkomstig de aanbeveling Nr. R (80) 3 van de Raad van Europa met betrekking tot de opleiding, onderzoek en scholing op het terrein van de informatica en het recht dienen justitieambtenaren adequate opleiding en bijscholingsmogelijkheden op genoemde terreinen geboden te worden.
4. Een eensluidende regeling voor het instituut Rechtspfleger – in het bijzonder ook de opleiding – is in het belang van de erkenning van diploma's geboden (richtlijn 89/48 van de Europese Gemeenschap).

Voor het schrijven van dit Groene Boek heeft de E.U.R. een commissie ingesteld. Deze was samengesteld uit collega's uit de lidstaten van de E.U.R., en wel uit België (Joseph Horrion), Denemarken (Else Dankau), Duitsland (Stephan Emmeler), Frankrijk (Jean-Jacques Kuster, vertegenwoordiger van de E.U.R. bij de Raad van Europa), Oostenrijk (Gerhard Scheucher) en Roemenië (Dumitru Fornea) en het bestuur van de E.U.R. (voorzitter Thomas Kappl, secretaris Adelheid Hell en penningmeester Harald Wilsch).



## II. Inventarisatie van de taken en opleiding van gerechtssecretarissen in Europa

In het "Modellstatut", dat binnen de E.U.R. tot 1995 gold, is een bepaald aantal taken binnen de rechtspleging en het domein van de administratie, zoals deze in de verschillende lidstaten van de E.U.R. verricht werden, opgenomen.

Het betrof in essentie om die taken die aan de Duitse en Oostenrijkse Rechtspfleger toevertrouwd werden. Het zijn inderdaad deze taken die de grondslag hebben gevormd voor het "Modellstatut". Dit statuut geeft het niveau aan dat tot doel gesteld is, gaf de kaders aan voor het toekomstige handelen van de E.U.R. en diende als naslagwerk (referentie) op Europees gebied. Behalve ten aanzien van de taken richtte het Statut zich ook op de noodzakelijke opleiding als op de status, die bij een dergelijke functie past.

Welke actuele stand van zaken kan men in de lidstaten van de E.U.R. meer dan twintig jaar nadat van het Modelstatut afscheid is genomen, uitgaande van de grondslagen, die door onze organisatie in 1995 uitgewerkt werden, vaststellen?

Deze stand van zaken werd onderzocht door middel van een vragenformulier, dat door de organisaties van gerechtssecretarissen in de lidstaten ingevuld werd, en met een analyse van de ontwikkeling van de taken die door de gerechtssecretarissen, Rechtspfleger, greffiers (en chef) of soortgelijke beroepen in de lidstaten rekening houdend met het "Modellstatut" uitgevoerd worden. Zij vormen de grondslag van het Groene Boek, dat door de E.U.R. opgesteld is.

### INVENTARISATIE

De door dertien organisaties van gerechtssecretarissen in de lidstaten, België, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Spanje en Roemenië, ingevulde en teruggestuurde vragenformulieren maakten het mogelijk een inventarisatie uit te voeren.

De inventarisatie doelde op drie gebieden:

- De bevoegdheid op de gebieden van vrijwillige competentie, civiele zaken, strafzaken en administratieve zaken
- aanstelling en opleiding
- status, die gerechtssecretarissen, Rechtspfleger, greffiers (en chef) en vergelijkbare beroepen hebben.


















	België	Denemarken	Duitsland	Estland	Frankrijk	Italië	Luxemburg	Nederland	Noorwegen	Oostenrijk	Polen	Spanje	Roemenië
<b>Civiele zaken</b>													
Incasso	-	+	+	+	-	-	-	-	-	+	-	+/-	-
Executie van onroerende goederen	-	+	+	-	-	-	-	-	+	-	-	+	-
Insolventiezaken	-	-	+	+	-	-	-	-	+	+	-	+/-	-
Procedure ter vaststelling van kosten	-	-	+	-	+	-	-	-	+	+	+	+	-
Verdelingsprocedures opbrengst bij executoriale verkoop als niet alle schuldeisers uit de opbrengst voldaan kunnen worden	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-	+	-
Executieverkoop	-	+	+	+	+	-	-	-	-	+	+	+/-	-
Getuigenverhoor rechtshulp	-	-		-	-	-	-	-	-	+	-	-	-
Hulp bij gedingen/ Hulp bij proceskosten	-	-	+	-	+	-	-	-	-	+	-	-	-
Deskundigenzaken	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	-	-
Terugplaatsen in eerdere fase van de procedure	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	-
<b>ADMINISTRATIE</b>													
Directeur/afdelingshoofd	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	-	+	-
personeelsfunctionaris		+	+	-	+	+	+	-	+	+	-	-	-
Kassier	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	-	-	-
Chef de bureau/ Tot straffen bevoegde meerdere	+	+	+	-	+	+	+	-	-	+	-	+	-
medewerking bij sollicitatie- en benoemingsprocedures	+	+	+	-	-	-	+	-	+	+	-	-	-
begroting	-	+	+	-	+	+	+	-	+	+	-	-	-
Controle, aankoop en gebruik van middelen	+	+	+	-	+	+	+	-	+	+	-	-	-
gebouwbeheer	-	+	+	-	+	+	-	-	+	+	-	-	-





	België 	Denemarken 	Duitsland 	Estland 	Frankrijk 	Italië 	Luxemburg 	Nederland 	Noorwegen 	Oostenrijk 	Polen 	Spanje 	Roemenië 
<b>Andere rechterlijke taken in de vrijwillige competentie, civiele- en strafzaken</b>	-	+	+	+	-		-	+	+	-	+	-	-
<b>Andere administratieve taken</b>	-	-	+	-	-		-	-	-	-	-	-	+
<b>Projecten tot overdracht van andere rechterlijke taken</b>	-	-	-	-	+		-	+	-	-	-		+
<b>Projecten tot overdracht van administratieve taken</b>	-	-	-	-	-		-	+	-	-	-		+

## 1. De bevoegdheden, die in het “Modellstatut” uit 1995 vermeld zijn

### a) Vrijwillige competentie

Er wordt gestreefd naar taken op het gebied van familie- en erfrecht, zaken met betrekking tot het kadaster, handels- en verenigingsregister, conservatoir beslag op het vermogen, verlenen van Stemvolmacht en beslissingen over de toekenning van het staatsburgerschap op de gerechtssecretaris/ Rechtspfleger/ greffier over te dragen.

Een meerderheid van de staten maakt gewag van de toewijzing van bevoegdheden op deze gebieden, met uitzondering van België, Luxemburg en Roemenië. Staten zoals Duitsland, Oostenrijk en Denemarken dekken bijna het gehele spectrum van genoemde bevoegdheden (vooral bij het beheer van registers), in mindere mate gevolgd door Estland en Frankrijk. Het moet vermeld worden dat bepaalde taken zoals het voeren van registers in Landen zoals Italië, Luxemburg en Nederland niet tot de bevoegdheden van de justitiële administratie behoren, maar tot een andere administratie of organisatie (financiën, handelskamers).

### b) Strafzaken

Er wordt naar gestreefd om de strafexecutie met uitvaardiging van arrestatie- en voorgeleidingsbevelen, alsmede bevelen tot aanhouding met vermelding van signalement, vergunning tot uitstel van betaling en termijnbetaling van geldboetes, bevelen tot executie van vervangende vrijheidsstraffen, of het voorkomen van vervangende vrijheidsstraffen door onbetaalde arbeid ten algemene nutte, vervolging voor de kantongerechten van de officier van justitie op de gerechtssecretaris/ Rechtspfleger/ greffier over te dragen.



Maar enkele landen hebben de executiebevoegdheid op het gebied van het strafrecht aan niet rechterlijk personeel overgedragen: Duitsland (helemaal), Italië en Spanje op bepaalde gebieden.

Om precies te zijn, in Spanje is in de oorspronkelijke Wet over de justitiebevoegdheden uit 2003 vermeld dat taken op het gebied van het strafrecht worden overgedragen, welke overdracht van taken echter tot op de dag van vandaag niet is uitgevoerd.

#### **c) Civiele zaken**

Er wordt naar gestreefd incassozaken, executieverkoop en gedwongen beheer van onroerend goed, insolventiezaken, zaken met betrekking tot het vaststellen van kosten, Verteilungsverfahren, executieverkoop (o.a. loonbeslag), vaststelling en wijziging van onderhoudstitels, bescherming tegen executie, afnemen van de eed door openbaar maken van vermogen bij executie, getuigenverhoor, hulp bij gedingen, rechtshulpverzoeken, zaken met betrekking tot deskundigenzaken, terug plaatsen in de vorige stand van het geding op de gerechtssecretaris/Rechtspfleger/greffier over te dragen.

Op deze gebieden zijn Duitsland en Oostenrijk de landen, die bijna het gehele scala van bevoegdheden aan de Rechtspfleger toevertrouwen. In andere landen, zoals Denemarken, Estland, Frankrijk, Noorwegen, Polen en Spanje valt een deel van de bevoegdheden tot de taak van de Rechtspfleger op grond van een kortgeleden wettelijke overdracht van taken van de rechter op de Rechtspfleger.

In vijf landen is de gerechtssecretaris/Rechtspfleger/greffier de bevoegdheid in incassozaken overgedragen (Denemarken, Duitsland, Estland, Oostenrijk, Spanje). Om precies te zijn in Spanje is in de oorspronkelijke wet over de justitiebevoegdheden uit 2003 vermeld dat taken op het gebied van het civiele recht worden overgedragen, welke overdracht van taken echter tot op de dag van vandaag niet is uitgevoerd.

#### **d) Justitiële administratie**

Er wordt naar gestreefd functies als directeur, chef de bureau, afdelingshoofd, teamleider resp. medewerker personeel (ambtenaar, medewerker rechtspositie), kassier, sectorhoofd, medewerkers interne dienst en organisatie, personeelsadministratie, toewijzing van functies, bureau disciplinaire maatregelen, recht van advies over sancties tegen meerderen, participatie in disciplinaire commissies, aanstellen en benoemen personeel, begroting, controle op het gebruik van middelen, aankoop en gebruik van middelen, gebouwbeheer aan de gerechtssecretaris/ Rechtspfleger/ greffier over te dragen.

Deze managementstaken, de personeelszaken en het beheer van de middelen zijn zogezegd onder een noemer van het beroep te brengen in alle landen met uitzondering van Estland, Polen en Nederland.



De administratie en leiding van een gerecht, taken bij het personeelsbeleid, het beheer van middelen zijn aan deze beroepsgroep toevertrouwd. Deze bevoegdheden worden in de meeste landen onder controle en leiding van het gerechtbestuur of een persoon van een ander leidinggevend orgaan uitgeoefend.

2. Andere gerechtelijke bevoegdheden in de landen op het gebied van vrijwillige competentie in civiele en strafzaken en in de administratie

Behalve de in 1995 vastgelegde taken melden meerdere landen verdere bevoegdheden op het gebied van de vrijwillige competentie, in civiele- en strafzaken, die aan de gerechtssecretarissen, Rechtspfleger, griffiers of vergelijkbare beroepen opgedragen zijn. Zo kan men bevoegdheden op het gebied van rechtshulp noemen (Duitsland, Estland, Noorwegen), erfrecht- en insolventieprocedures, verklaringen van een huwelijk (Noorwegen), vaderschapsacties (Denemarken), executieprocedures, beslagprocedures, afnemen van een verklaring onder eed (Duitsland), incassoprocedures (Polen).

3. Projecten met betrekking tot overdracht van rechtsprekende bevoegdheden op het gebied van vrijwillige competentie, in civiele- en strafzaken en in de administratieve aangelegenheden

Op dit gebied wordt tegenwoordig in Frankrijk een discussie gevoerd over voorstellen tot overdracht van bevoegdheden in de rechtspraak op de greffiers en chef of zelfs op de greffiers. Want in het kader van de justitiehervorming, die in dit land plaats vindt, is door het Ministerie van Justitie een commissie ingesteld, die haar rapport op 30 juni 2008 gepresenteerd heeft. Zij stelt onder andere de instelling van een griffierfunctie met rechtsprekende bevoegdheden ongeveer zoals de Rechtspfleger in Duitsland en Oostenrijk functioneert.

Wat Spanje betreft, wordt in een project ter voorbereiding van een wettelijke regeling de bevoegdheid van de greffier en chef op het gebied van vrijwillige competentie overwogen (familie- en voogdijrecht, erfrecht, kadaster). In Roemenië heeft het Ministerie van Justitie een pilot geïnitieerd om de mogelijkheid te onderzoeken de taak van de rechters te verlichten door invoering van gerechtsmanagers.

B) Aanstelling en opleiding

Er wordt verwezen naar cijfer V van het Groene Boek.

C) De status van de gerechtssecretaris/Rechtspfleger/griffiers (en chef) en vergelijkbare beroepen

Zij vallen voor het grootste deel onder de competentie van publieke functies van de staat of van plaatselijke of plaatselijke organisaties al naar gelang de politieke organisatie van het land (federaal of niet). Zij behoren tot



het midden of hoger kader, al naar gelang hun bevoegdheden reiken. Hun status is bij wet geregeld (Nederland, België, Denemarken, Oostenrijk, Luxemburg, Estland, Duitsland, Italië, Polen en Roemenië). De wet kan hen een garantie voor onafhankelijkheid bij het uitoefenen van hun functie verlenen (Oostenrijk [hier zelfs in de grondwet verankerd], Duitsland, Spanje, Denemarken).



### III Het modelstatuut van de E.U.R. uit 1995 – een poging tot harmonisering van verschillende functies in Europa

Wat de beroepen bij de gerechten in Europa in 1995 betrof, richtte de inventarisatie zich op een deling van het beroep: enerzijds de functies van Rechtspfleger zoals die in Duitsland, Oostenrijk en Denemarken bestond, en anderzijds de functies van gerechtssecretarissen/ greffiers als assistent van de rechter in de andere landen.

In het statuut werd als model een beroep voorgesteld, dat op drie zuilen gestoeld is. De eerste, die een belangrijke overdracht van bevoegdheden van de rechter op de gerechtssecretaris/ Rechtspfleger/ greffier bevordert, vooral op het gebied van de vrijwillige competentie, het tweede voorstel, haar/hem de leiding en beheer van de griffie toe te vertrouwen, beide op een vanaf het begin kwalitatieve beroepsopleiding gestoeld, en de derde, die de uitoefening van het beroep aan wettelijke of grondwettelijke bepalingen verbindt ten einde de onafhankelijkheid te garanderen.

Dit statuut is op het moment meer dan twintig jaar oud. Hoe kan men het thans waarderen? De Europese gerechtssecretaris/Rechtspfleger/greffier bestaat niet, ondanks de open grenzen, het vrije verkeer van werknemers binnen Europa inclusief in publieke functies en Europese regelgeving, die de nationale wetgeving beïnvloedt. Er blijft alleen de zekerheid, dat het modelstatuut werkt. Vooral in de landen in Centraal en Oost Europa, waar vergelijkbare beroepen als Rechtspfleger ingevoerd zijn, ook dankzij de talrijke maatregelen, voortkomende uit de samenwerking tussen de Raad van Europa, de E.U.R. en haar lidstaten en de programma's van de Europese unie. De werking heeft in het bijzonder sterk haar stempel gedrukt op het gebied van het kadaster en handelsregister. Dit zijn inderdaad de gebieden, waar de effectiviteit van justitie en haar medewerkers de economie bepaalt en beïnvloedt.

Het is juist dat de werking van het modelstatuut in West-Europa geringer is en het moeilijk is de overdracht van bevoegdheden van de rechter op de gerechtssecretaris/Rechtspfleger/greffier te realiseren, omdat de rechters dit voornemen aarzelend tegemoet treden. In tegenstelling tot deze aarzelende houding kan men een positieve ontwikkeling in Spanje vaststellen, waar de secretario judicial in het genot van omvangrijke overdracht van taken is gesteld, wat echter wegens de gebrekkige toepassing van de wet uit 2003 een overdracht van taken op papier gebleven is. Ook in Frankrijk was het model van de Duitse Rechtspfleger de grondslag van een eerste aanzienlijke overdracht van taken van de rechter op de greffier en chef in het kader van een wet uit 1995.

Het modelstatuut schijnt een zekere werking vanuit het oogpunt van directie-, leiding- en administratietaken binnen de taken van de gerechtssecretarissen/Rechtspfleger en greffiers te hebben, omdat men deze in bijna alle landen vindt. Het management dient inderdaad ten dienste van de rechtspraakfuncties te staan en de bronnen van leidinggevend personeel in de administratie die intern beschikbaar zijn, dienen helemaal benut te worden. Binnen een griffie dient de kring van personen, die



de procedures perfect kent, behouden te blijven, want daardoor kunnen problemen beter aangepakt en oplossingen, die op dat orgaan gericht zijn, gevonden worden.

Overigens dient men de werking van het modelstatuut in het licht van het steeds meer samengroeien van Europa te onderstrepen. De Europese instituten hebben zich altijd bezorgd over het functioneren van Justitie en haar verbetering getoond en de verbetering van haar effectiviteit was een van de grootste zorgen van de Europese instituten, als men rekening houdt met de misstanden, waaronder Justitie onder lijdt (logheid, complexiteit, een steeds toenemende vloed van geschillen het hoofd te bieden, gebrek aan middelen en uitrusting). De beroepsgroepen, die in de griffies der gerechten werken, en de andere beroepen bij de gerechten dragen er zonder twijfel aan bij de efficiency van de gerechten te verhogen, want zij krijgen in Europa een actieve rol in de rechtspleging toevertrouwd. Ze zijn aanspreekbaar, staan dicht bij de burger en maken de burger de toegang tot Justitie gemakkelijker. Ze maken een snel antwoord op zijn zorgen door een eenvoudige procedure mogelijk. Zij zijn dat personeel bij de gerechten, dat in staat is de rechter van bepaalde taken te ontlasten en kunnen er zo aan bijdragen om de achterstand in de afhandeling van zaken onder controle te krijgen. Met betrekking tot deze overdracht waren de Europese instituten ontvankelijk voor de rol, die gerechtssecretarissen, greffiers en Rechtspfleger kunnen spelen. Zo heeft de 23<sup>e</sup> conferentie van de ministers van justitie van de Raad van Europa in Londen in juni 2000 maatregelen voorgesteld om taken aan de greffier over te dragen zoals voorbereiding van een zaak of het onafhankelijk uitoefenen van bepaalde taken van de rechtspraak naar het voorbeeld van de Duitse en Oostenrijkse Rechtspfleger. Wat de Europese Unie betreft, zij heeft in Tampere in oktober 1999 de ruimte in de vrijheid, veiligheid en recht afgebakend. De instrumenten van de rechten, die sedertdien ingevoerd zijn, versterken de rol van greffier/ Rechtspfleger/ gerechtssecretaris, vooral bij de wederzijdse erkenning van beslissingen, van Europese executietitels en het Europese incassozaken.

De wetgeving in het Europese rechtsgebied, die binnen het bereik van de gerechtsprocedures een groeiende tendens vertoont, is de voornaamste reden de Europese Rechtspfleger in te zetten en zal voor de ontwikkeling van zijn beroepsbepalend zijn in die zin, dat een Europese Rechtspfleger/greffier bevoegd zal zijn voor het voeren van het Europese Kadaster, het Europese Handelsregister en de uitreiking van de Europese akte van erfrecht.

De gerechtssecretarissen/greffiers/Rechtspfleger moeten actief aan de bouw van een Europa van het recht meewerken. Dit is het doel, dat de Europäische Union der Rechtspfleger zich bij de introductie van dit Groene Boek gesteld heeft.

De balans van de ontsluiting van het Modelstatuut voor een Europese Rechtspfleger is eervol. Zij wordt niet bemeten in begrippen als grote winsten, maar zij heeft vruchten gedragen.



De antwoorden op de door de E.U.R. aan de lidstaten gezonden vragenlijsten maken het mogelijk de daadwerkelijk geboekte vooruitgang en de ontwikkeling van het beroep gedurende meer dan twintig jaar, uitgaande van het model van de Duitse en Oostenrijkse Rechtspfleger, te meten.

De laatste studie van de Europese Commissie voor Efficiency binnen justitie (CEPEJ) met de titel “Bericht over de Europese rechtssystemen – uitgave 2008” en verschenen in oktober van dit jaar vermeldt in hoofdstuk 8, dat aan het niet-rechterlijke personeel bij de gerechten gewijd is: “Het bestaan van competent personeel naast de rechters met een erkende status en erkende functies is een wezenlijke voorwaarde voor het werkzaam functioneren van het justitieapparaat. Een eigen categorie van niet-rechterlijk personeel zijn de Rechtspfleger, geïnspireerd op het Duitse systeem. In het “Modellstatut des Rechtspflegers der Europäischen Union der Rechtspfleger” wordt een Rechtspfleger als volgt gedefinieerd: een onafhankelijk orgaan van de rechtspleging met bevoegdheden, die hem bij wet zijn overgedragen. Men kan ook de overname van het Duitse systeem van de Rechtspfleger in meerdere lidstaten vaststellen (Bosnië-Herzegovina, Kroatië) of er zijn plannen in andere staten die tot invoering kunnen leiden.”

Die studie van de CEPEJ omvat in de 43 lidstaten van de Raad van Europa twaalf staten, waarin personeel is, dat de functie van Rechtspfleger of daarop gelijkende beroepen uitoefent.

Het Groenboek van de E.U.R. past heel goed binnen de doelen van de Europese Unie, en wel binnen die doelen die zijn gericht op een “samenhangend recht op Europees niveau, dat zich – zonder de nationale rechtssystemen aan te tasten – niet meer alleen tot de kleinste gemeenschappelijke noemer mag beperken om alleen de grensoverschrijdende aspecten van een conflict te regelen” (Franco FRATTINI, voormalig vicepresident van de Europese Commissie).



## IV. Takenspectrum van de gerechtssecretaris/ Rechtspfleger/ greffier in Europa (Europese Rechtspfleger)

### A. Administratieve taken

De rechtspfleger neemt administratieve taken waar, zoals:

- **Directeur/afdelingshoofd**  
Hij is verantwoordelijk voor een soepel verloop van het werk binnen het gehele gerecht en heeft grote volmachten van de president van het gerecht. Hij is verantwoordelijk voor de werving van het personeel en de regels met betrekking tot inzet van het personeel en die van de middelen, b.v. EDV. Hij is de leidinggevende van alle afdelingschefs van het gerecht alle medewerkers van de afdelingen in de rechtspleging, van het personeel van de afdeling die voor het maken van processen –verbaal verantwoordelijk is, het archief, de hoofdingang, de postafdeling, de telefooncentrale, de secretarissen, de portier en dergelijke afdelingen.
- **Sectorvoorzitter en referenten**  
Hij is bevoegd voor personeelszaken, voor een vlotte betaling van de salarissen, voor de huishoudelijke zaken en de inkoop, voor het beheer en veiligheid van de gerechtsgebouwen, voor de verwerking van gegevens enz.; hij ondersteunt de directeur.
- **Regionaal accountant**  
Hij is vertegenwoordiger van de staatskas, controleur van de berekening van de gerechtskosten met de bevoegdheid aanwijzingen te geven en adviseur in kwesties van kosten en kas.
- **Kashouder**
- **Sectorhoofd**

### B) Rechtsprekende taken

De gerechten hebben tot taak de rechten van het individu te beschermen en geschillen hieromtrent te beslechten of hierover beslissingen te nemen.

De Rechtspfleger neemt, in het bijzonder bij kantonzaken, dus aan het front van het rechtsstelsel, die hem door de wet zijn opgedragen, met inachtneming van het formele recht tot de bevoegdheid van het gerecht behorende taken in het rechtsgebied van het gerecht zonder gebondenheid aan aanwijzingen van de chef in zakelijke onafhankelijkheid waar. De Rechtspfleger belast zich verder in plaats van de officier van justitie met de strafexecutie.





## 1. Gerecht in eerste aanleg (Amtsgericht)

- a) Verenigingsrecht:
  - Noodbenoeming van het bestuur,
  - Machtiging van leden om een vergadering bijeen te roepen,
  - Beslissingen over inschrijvingen in en het voeren van het verenigingsregister;
- b) afname van een onder ede afgelegde verklaring in de volgende gevallen:
  - bij rekening en verantwoording,
  - in erfrechtzaken,
  - bij onderzoek en bewaring van zaken alsook bij verkoop van pandgoederen;
- c) in pachtkredietzaken in de zin van de Duitse Pachtkredietwet;
- d) zaken met betrekking tot het goederenregister:
  - beslissingen in verband met inschrijvingen in en het voeren van het register;
- e) zaken betreffende aktes met inbegrip van het afnemen van verklaringen;
- f) zaken met betrekking tot vermoedens van overlijden;
- g) zaken met betrekking tot het kadaster  
beslissingen met betrekking tot het aanvragen van inschrijvingen in de volgende gevallen:
  - Eigendomsverkrijging van gronden door koop, schenking en vererving,
  - Het vestigen van woonrechten, het recht van overpad en dergelijke erfdienstbaarheden,
  - Inschrijvingen van hypotheek en aan grond gerelateerde schulden tot zekerheid van leningen in het bedrijfsleven en bouwleningen,
  - Stichting van eigendom van woningen en recht van opstal,
  - Verandering van rechten, bv. Cessie van aan grond gerelateerde schulden, doorhaling van hypotheek en aan grond gerelateerde schulden na terugbetaling van de lening, verandering in de rangorde van schuldeisers;
- h) zaken met betrekking tot het scheepsregister en het scheepsbouwregister;
- i) zaken met betrekking tot het register voor pandrechten opvliegtuigen;
- j) zaken met betrekking tot executoriale verkoop en executoriaal beheer;
- k) zaken met betrekking tot scheiding en deling, die buiten executie uitgevoerd moeten worden;
- l) zaken met betrekking tot scheiding en deling, die buiten de executoriale verkoop uitgevoerd moeten worden;
- m) andere zaken met betrekking tot gerechtelijke scheiding en deling;



- n) voogdij-, familie- en zaken betreffende de opvang van kinderen evenals personenrecht:
- beslissingen in het kader van vermogensbeheer bij wettige kinderen,
  - ontzetting uit het vermogensbeheer bij dreigende ontsporing,
  - beslissingen over kwesties van ouderlijke zorg en wettelijke vervanging, bij verstoring van het recht van ouders,
  - onttrekking van het recht van wettelijke vertegenwoordiging bij belangenverstrengeling,
  - benoeming van voogden, aan wie een deel van het ouderlijk gezag wordt overgedragen,
  - afgifte van voorzieningen in voogdijzaken en betreffende het toezicht ten aanzien van minderjarige wezen,
  - de ondersteuning van voogden en verzorgers,
  - benoeming van voogden en verzorgers,
  - oproepen van voogden en verzorgers om een mondelinge toelichting met betrekking tot hun functioneren te geven,
  - controle op voogden en verzorgers,
  - inname van rapporten over de rekening en verantwoording en de verslaglegging daarover,
  - ontslag van voogden en verzorgers bij onregelmatigheden,
  - beslissingen over toestemming aan voogden,
  - analoge taken met betrekking tot vastgestelde procedures voor hulpbehoevende meerderjarigen,
  - erkenning van het vaderschap,
  - erkenning van onderhoudsplicht,
  - vergunning verlenen tot een huwelijk,
  - beslissingen over echtscheidingen met wederzijds goedvinden,
  - documenteren van veranderingen in het zorgrecht,
  - het opstellen van vermogensrechtelijke overeenkomsten,
  - vrijstelling van de plicht tot openbaarmaking van de ondertrouw,
  - machtiging aan een van de echtgenoten tot vervanging van de andere,
  - vervanging van de toestemming van de hiertoe verhinderde echtgenoot,
  - voornaams- en achternaamswijziging,
  - toestemming tot adoptie;
- o) erfeniskwesties
- documenteren van testamenten,
  - formele opening van testamenten en nalatenschapsovereenkomsten,
  - beslissingen over erfopvolging en het afgeven van een verklaring van erfrecht bij wettelijke en testamentaire erfopvolging,
  - zorgen voor een curator in een onbeheerde nalatenschap en een beheerder van een erfenis in het geval de schulden hoger zijn dan de baten,
  - selectie, aanstelling en controle van de curator of beheerder,
  - rechterlijke toestemming tot rechtshandelingen door curator of beheerder,
  - bemiddeling tussen meerdere erfgenamen bij de verdeling van de erfenis in een bijzondere procedure;
- p) handels- en registerzaken
- beslissingen over inschrijvingen in de volgende gevallen
    - detaillisten,
    - vennootschappen onder firma,
    - commanditaire vennootschappen,



- vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid,
  - naamloze en besloten vennootschappen,
  - controle van commerciële boekhoudingen,
  - afgifte van licenties voor de uitoefening van een handel;
- q) Zaken de persoon en het persoonsregister betreffen
- toekenning van staatsburgerschap,
  - akten van naamsverandering bij minderjarigen,
  - verstrekking van stemvolmachten;
- r) uitvoeren van insolventieprocedures
- s) geschillen in het Burgerlijk Recht
- nationale incassoprocedures,
  - Europese incassoprocedures,
  - Europese executieprocedures,
  - oproepprocedures met betrekking tot aanspraken of rechten op bepaalde zaken,
  - procedures met betrekking tot gratis rechtshulp,
  - procedures met betrekking tot gratis juridisch advieshulp door een advocaat,
  - procedures tot vaststelling van onderhoudsbijdragen aan natuurlijke kinderen,
  - procedures tot eenvoudige vaststelling van onderhoudsbijdragen aan wettige kinderen,
  - afgifte van executoriale titels onder bepaalde voorwaarden (erfrecht, opvolger bij bedrijfsovername, het bieden van een tegenprestatie of zekerheidsstelling),
  - verpanding van vorderingen,
  - bewaargevingzaken,
  - beslissingen in het kader van executieprocedures,
  - vaststelling van advocaat- en gerechtskosten,
  - incasso van belasting en invoerrechten;
- t) uitoefening van taken van een notaris;
- u) benoeming van arbiters in de door de wet genoemde gevallen;
- v) rechterlijke beslissingen bij verkiezingen;

## 2. Jurisdictie in strafzaken en openbaar ministerie

Terwijl de strafvervolging tot de jurisdictie van het openbaar ministerie behoort en de rechter over de schuld van de verdachte beslist en in voorkomende gevallen de straf vaststelt, ligt de executie van het vonnis in handen van de Rechtspfleger.

De Rechtspfleger dient daartoe te controleren of het vonnis onherroepelijk is, bij geldstraffen deze te incasseren en op verzoek erover te beslissen of uitstel van betaling kan worden verleend of de boete in termijnen betaald kan worden. Wordt de geldboete niet betaald dan kan hij de verhaalsprocedure starten en in het geval geen verhaal mogelijk is, de executie vervangende vrijheidsstraf vorderen. Bij vrijheidsstraffen zorgt de Rechtspfleger voor de oproep om de straf uit te zitten, waarbij hij tegen degene die niet verschijnt een arrestatiebevel en tegen een voortvluchtige een arrestatiebevel voorzien van een signalement kan uitvaardigen. Is een begin gemaakt met de



executie van de vrijheidsstraf dan ligt het in handen van de Rechtspfleger op de duur van de vrijheidsbeneming aan de hand van het vonnis toezicht te houden, omdat het overschrijden van de opgelegde straf wederrechtelijke vrijheidsberoving zou opleveren.

### **C) Europese instituten en gerechten**

De Europese Rechtspfleger is ook bij de Europese instituten en gerechten als orgaan van de rechtspleging inzetbaar.



## Opleiding van de Europese Rechtspfleger in Europa


### V.

#### Europese opleiding

#### A) Tegenwoordig opleidingsniveau in Europa voor gerechtssecretarissen en vergelijkbare beroepsgroepen

Land	Ausbildung
 Denemarken	drie jaar basisopleiding op een vakschool voor bureauberoepen en een door het gerechtsbestuur georganiseerde interne opleiding
 Duitsland	drie jaar studie aan de vakhogeschool voor de rechtspfleger met het academisch diploma "Diplom-Rechtspfleger"
 Estland	een door het Ministerie van Justitie georganiseerde interne opleiding
 Frankrijk	de studie rechtswetenschappen aan de universiteit met een afsluitend diploma na a) 3 jaar voor greffier en chef b) 2 jaar voor greffier.  Aansluitend 18 maanden opleiding op de "École Nationale des Greffes" in Dijon en verplichte bijscholing gedurende 10 dagen per jaar binnen vijf jaar na beëindiging van de opleiding.
 Italië	Enkele cursussen per jaar; Geen opleiding aan een vakhogeschool of vakschool.
 Luxemburg	Een theoretische opleiding van vijf maanden aan het opleidingsinstituut voor de administratie;  Voorlopige benoeming tot volontair met theoretische toets; Drie jaar na de voorlopige benoeming het afleggen van een examen voor de administratie; Definitieve benoeming na het examen voor de administratie; Drie jaar na de definitieve benoeming is het mogelijk promotie te maken;
 Nederland	Interne theoretische opleiding naast het werk;
 Noorwegen	Rechtenstudie en vakhogeschool;
 Oostenrijk	Opleiding aan de "Justizschule";



 Roemenië	Nationale school voor griffiers
---	---------------------------------

### B) Uniforme Europese opleiding voor de Europese Rechtspfleger

De Europese ministers van onderwijs hebben tijdens hun conferentie in Bologna in 1999 besloten de nationale hogeschoolstudies te uniformeren, deze voor iedereen vergelijkbaar te maken, om daarmee niet op de laatste plaats de mobiliteit van de studenten en afgestudeerden te verhogen. Deze gedachte zou voor de Europese Rechtspfleger als beroepsbeeld in een verenigd rechtsgebied van de Europese Unie overgenomen moeten worden.

De studiefases in een uniforme juridische opleiding binnen de Europese Unie dienen in het algemeen in een voor het beroep gekwalificeerde eerste deel (bachelorstudie) en in een gespecialiseerde tweede deel (masterstudie) te geschieden. De bachelor of law (baccalaureus juris) wordt afgesloten met een staatsexamen.

De specialisering tot een Europese Rechtspfleger geschiedt door een praktijkstage (voorbereidingsdienst voor Rechtspfleger).

In detail heeft de opleiding als volgt plaats:

	Opleiding	Duur
1 <sup>e</sup> fase	<b>HBO rechten</b> Brede theoretische opleiding <b>Afsluiting: examen bachelor of law</b>	Begin van de studie  3 jaar
2 <sup>e</sup> fase	<b>Stage als gerechtssecretaris (voorbereiding op latere functie) bij de gerechten en parketten</b>	1 jaar
3 <sup>e</sup> fase	<b>Benoeming tot gerechtssecretaris</b>	
4 <sup>e</sup> fase optioneel	<b>Rechtenstudie met mogelijkheid tot RIO-opleiding</b> <b>Afsluiting: examen master of law</b> Specialisatie	
	<b>Juridische beroepen:</b> <ul style="list-style-type: none"><li>- advocaat</li><li>- rechter</li><li>- officier van justitie</li><li>- notaris</li><li>- hogere beroepen in de administratie</li></ul>	



## Fase 1

Basisstudie aan een universiteit of hogeschool voor de duur van drie jaar.

### Inhoud der studie:

- Materieel en formeel burgerlijk recht,
- Executierecht, zoals:
  - Algemeen executierecht,
  - Insolventierecht,
  - Executie bij openbare verkoop,
- Familierecht, zoals:
  - Huwelijksrecht,
  - Echtscheidingsrecht,
  - Onderhoudsrecht,
- Voogdij- en toezichtsrecht,
- Erfrecht,
- Formeel en materieel recht met betrekking tot het Kadaster,
- Registerrecht,
- Materieel en formeel strafrecht,
- Strafexecutierecht,
- Materieel en formeel administratief recht,
- Grondwettelijk recht,
- Europees recht.

Onder begeleiding worden scripties of papers geschreven, waarmee bij de vaststelling van het definitieve cijfer na het examen rekening wordt gehouden.

## Fase 2

Nadat de kandidaat geslaagd is, dient zij/hij een stage als Rechtspfleger bij de gerechten en parketten te volgen. De benoeming volgt na een sollicitatieprocedure. De stage duurt een jaar.

### Inhoud van de stage

- a) Vrijwillige competentie
  - Familie- en voogdijrecht
  - Erfrecht
  - Kadasterrecht
  - handels- en vennootschapsrecht
  - handelsregister, coöperatieregister, verenigings- en goederenrechtregister, firmaregister, scheepsregister, luchtvaartuigenregister,
  - aktenrecht
  - veiligstellen van vermogens door verzegeling
  - Stemvolmacht verlenen
  - Beslissing over toekenning van het staatsburgerschap
- b) Strafzaken



- Strafexecutie met uitvaardiging van arrestatie- en voorgeleidingbevelen alsook van arrestatiebevelen met vermelding van signalement,
  - vergunning tot uitstel van betaling en termijnbetaling van geldboetes, bevelen van de executie van vervangende vrijheidsstraffen of het voorkomen van vervangende vrijheidsstraffen door onbetaalde arbeid ten algemenen nutte,
  - overdracht van de vervolging voor de kantongerechten van de officier van justitie op de gerechtssecretaris/ Rechtspfleger/ greffier.
- c) Burgerlijke zaken
- Nationaal incassoprocedure
  - Europese incassoprocedure
  - Dwangexecutie en dwangbeheer van onroerend goed
  - Insolventieprocedure
  - Procedure ter verdeling van de opbrengst bij executoriale verkoop als niet alle schuldeisers uit de opbrengst voldaan kunnen worden
  - Procedure ter vaststelling van kosten
  - Executieverkoop van meubilair,
    - Verpanding van vorderingen
    - Bescherming tegen executie
    - Opgave onder ede door een schuldenaar met betrekking tot zijn vermogenspositie,
  - Procedure tot onderhoud
    - Schepping en het aanbrengen van veranderingen in titels tot onderhoud,
  - Getuigenverhoor
  - Rechtshulpverzoeken
  - Beslissingen met betrekking tot proceskosten, kosten deskundige hulp bij procedures
  - Beslissingen in zaken met betrekking tot deskundigenzaken
  - Terugplaatsen in de vorige stand
- d) Taken binnen de administratie
- Directeur, filiaalleider,
  - Sectievoorzitter resp. personeelsfunctionaris (ambtenaar, belast met rechtspositionele zaken),
  - Kassier,
  - Chef de bureau
  - Sollicitaties en benoemingen,
  - Opmaken en uitputting van de begroting
  - Gebouwbeheer.

### Fase 3

Benoeming tot Rechtspfleger met de bevoegdheid als onafhankelijk orgaan van de rechtspleging beslissingen op het gebied van de vrijwillige competentie te nemen, tegen welke beslissingen beroep open staat bij de volgende instantie.

De benoeming tot Rechtspfleger als ambtenaar of tewerkgestelde blijft voorbehouden aan de afzonderlijke staten en wordt geregeld in het wettelijke systeem van de afzonderlijke staten.

### Fase 4 (optioneel)





Verdere studie tot master of law met inbegrip van rechter in opleiding. Deze studie kan of

- a) Volgen op de opleiding tot Rechtspfleger (fase 1 tot 3), waarbij een verkorting van de opleiding tot rechter vanwege erkenning van de opleidingsdelen van de fases 1 tot 2 kan volgen,

Of

- b) Volgen op de basisstudie tot bachelor of law.

Inhoud van de studie:

- Verdieping van de tot op dit moment gevolgde rechtsgebieden
- Specialisatie op andere rechtsgebieden

Onder begeleiding worden scripties of papers geschreven, waarmee bij de vaststelling van het definitieve cijfer na het examen rekening wordt gehouden.



## VI. Positieve effecten van de overdracht van taken op de Europese Rechtspfleger

### A) Het Europese rechtsgebied breidt zich uit

Het **Europese rechtsgebied breidt zich uit**, enerzijds territoriaal door het toetreden van nieuwe Europese landen, anderzijds intellectueel door het zoeken naar een gemeenschappelijk referentiekader voor een Europees privaatrecht, de voortschrijdende harmonisering van de nationale justitiesystemen en de verdieping van het gemeenschapsrecht. Hierin, in de schepping van een democratische, sociale en rechtsstatelijke sfeer, in de schepping van een steeds engere Unie van de volkeren, alleen ligt de toekomst van Europa. Daarin leidt het justitieel politieke mandaat van de Europese Unie af dat in de ordeningsvisie een gebied van vrijheid, veiligheid en recht bestaat (vgl. art. 3, lid 2, EUV en art. 67, lid 1, AEUV). Steeds meer burgers van de Europese Unie zoeken en vinden toegang tot justitie, en wel op nationaal als ook op grensoverschrijdend niveau. Dit wordt ook bevestigd door een blik op de Europese Dagvaardingsverordening (in werking getreden op 31.05.2001), de Europese Insolventieverordening in werking getreden op 31.05.2002), de Europese Executietiteverordening (geldt sedert 12.12.2008) en de Verordening kleine vorderingen, die op 01.01.2009 in werking is getreden. Daarenboven voorziet bijvoorbeeld artikel 86 van het Verdrag over de werkwijze van de Europese Unie in de inzet van een Europees Openbaar Ministerie, waarmee de justitiële institutionalisering op Europees niveau bespoedigd zou moeten worden. Men kan er van uitgaan dat het aantal grensoverschrijdende zaken in aanmerkelijke mate zal stijgen. *In Europa stopt het recht niet meer voor de grens.*

De successieve uitbouw van dit gebied impliceert echter ook dat de **taken van de gerechten** gestadig stijgen en steeds meer een beroep gedaan wordt op de **justitiële bronnen**. De gevaren hier van zijn een bovenmatig lange duur van een proces, het ontstaan van tekorten bij de gerechten en tenslotte een verlies van vertrouwen door de bevolking. Verder zijn met een hogere werklust van de gerechten zwaarwegende budgettaire problemen verbonden, die niet alleen op de begroting van justitie hun uitwerking hebben. Omdat de Europese Unie ook op een rechtsstatelijke pijler rust, komt de oplossing van deze structurele problemen bijna existentiële betekenis toe. Om deze uitdaging het hoofd te bieden dient de Unie naar **rechtspolitieke concepten** te zoeken, die geschikt zijn de uitbreiding van het Europese rechtsgebied te ondersteunen.

De schepping van een **Europese Rechtspfleger** als onafhankelijk orgaan van de rechterlijke organisatie is een die concepten. In de context van de agenda van het recht van de Europese Unie moet daarom verdieping van het debat plaats vinden, of de schepping van een Europese Rechtspfleger niet strategisch belangrijk ertoe zou kunnen bijdragen, bestaande justitiesystemen uit te bouwen en te waarborgen. Zoals een meer dan honderdjarige rechtsgeschiedenis in Duitsland getoond heeft, heeft de Rechtspfleger bewezen een betrouwbare en flexibele waarborg van functionerende rechtsstructuren te zijn.

Maatgevend hiervoor zijn zijn buitengewone takenpakket, zijn zelfstandigheid en onafhankelijkheid, evenals zijn effectieve samenwerking met andere organen van de rechterlijke organisatie, zoals met rechters en advocaten.

Het is daarom gerechtvaardigd de Rechtspfleger als **tweede zuil van de derde macht** naast de rechter te plaatsen. Guy DE VEL, generaaldirecteur van de Directie Rechtspraak van de Raad van Europa heeft al in 2001 in een voorwoord van de vergelijkende studie van de Europäischen Union der Rechtspfleger met het thema "*Rechtspfleger/Greffiers Rechtsstellung und Aufgaben*" (jh: rechtspositie en taken) het volgende naar voren gebracht: *De Rechtspfleger is een waarborg voor de efficiency van de jurisdictie. Zijn taken binnen de rechtspraak en ook zijn niet-rechtsprekende taken dragen bij tot het verbeteren van het functioneren van de*



*jurisdictie, bewaking van de gerechtelijke procedures en bespoediging van het verloop van procedures.* Het is daarom alleen maar consequent dat het bericht “European judicial systems. Edition 2008 (data 2006)” van de European Commission for the Efficiency of Justice (**CEPEJ**) aan de Rechtspfleger een apart hoofdstuk wijdt (CEPEJ-Report aaO, pagina 123 ff). Daarin worden ook 12 Europese landen opgevoerd, in welke gerechtssecretarissen of vergelijkbare ambtenaren wezenlijk tot de functionaliteit en efficiency van de jurisdictie in het Europese rechtsgebied bijdragen. Genoemd worden: Duitsland, Oostenrijk, Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Tsjechië, Estland, Hongarije, IJsland, Polen, Slowakije, Spanje en Zwitserland. Vanuit het zicht van de Europese Unie der Rechtspfleger gezien kunnen daaraan Frankrijk, Denemarken, Noorwegen, Roemenië, Zweden, Finland, België, Italië, Luxemburg, Nederland en Portugal toegevoegd worden. Daarenboven dienen vanuit het zicht van de Europese Unie der Rechtspfleger de geassocieerde lidstaten Marokko, Japan en Tunesië genoemd te worden. Turkije beraadt zich over de gerechtssecretaris als orgaan van de jurisdictie in te voeren. *Het Europese rechtsgebied groeit, en daarmee ook het gebied voor de invoering van de Europese Rechtspfleger.*

## **B) Het verdrag van Lissabon als nieuw justitieel politiek referentiepunt**

Het op 13.12.2007 door de staats- en regeringsleiders van de 27 lidstaten ondertekende **Verdrag van Lissabon** geeft het belangrijkste justitieel politiek referentiepunt van de Europese integratie weer. De Europese Unie heeft daarin onder andere haar voornemen nog enger samen te werken bekendgemaakt. Bijzondere aandacht verdient daarbij dat het Verdrag van Lissabon in art. 3, lid 2, EUV e in haar visie van de volgorde der veranderingen de vestiging van een gebied van vrijheid, veiligheid en recht nog vóór de vestiging van de Europese binnenmarkt volgens art. 3, lid 3, EUV vermeldt. Dit houdt niet alleen rekening met de justitiële successen en stappen voorwaarts in het verleden, maar is ook op te vatten als herwaardering en als taak voor de toekomst van het recht in Europa. Zoals de ontwikkeling in het laatste decennium en de opbouw van rechtstatelijke structuren in Oost-Europa heeft laten zien, ontwikkelt het recht zich steeds meer tot een “impuls van de omwenteling” (Mark Leonard, *Waarom Europa de toekomst heeft*, pagina 65). **Omwenteling** betekent echter ook dat de justitiële systemen flexibeler moeten zijn en sneller moeten reageren. Daarbij heeft de Rechtspfleger zich op grond van zijn universele en gekwalificeerde opleiding als bijzonder belangrijke pijler, als bijzonder belangrijke versterking binnen het justitiële apparaat bewezen, en wel naast respectievelijk de rechter, officier van justitie en notaris. Zijn groot en zeer verantwoordelijk takenpakket en zijn status maken het voor de Rechtspfleger mogelijk binnen de gerechten, parketten en administratie een groot deel van de binnengekomen zaken af te handelen. Daarenboven voorziet het Verdrag van Lissabon in de implementatie van de **vereenvoudigde, versterkte samenwerking** als verder bestanddeel van de integratie (verg. art. 20 EUV juncto art. 326 ff, AEUV). De versterkte samenwerking is thans op alle politieke gebieden mogelijk, dienovereenkomstig ook op het gebied van de justitiële samenwerking. Ongeveer negen lidstaten van de Unie verklaarden hun bereidheid op het gebied van het echtscheidingsrecht enger samen te werken. (stand augustus 2008) Hoe de **justitiële samenwerking** in het civiele en het strafrecht tot stand dient te komen regelen de artikelen 81 en 82 AEUV. Niet alleen zoeken en vinden meer en meer burgers van de Europese Unie recht en gerechtigheid, maar ook de individuele justitiële systemen van de lidstaten **communiceren** meer en meer met elkaar, en wel in een mate die justitie voor grote uitdagingen stelt. In dit verband kunnen genoemd worden de ontwikkeling van het **Europees justitieel netwerk**, de **ontwikkeling** van Europese **rechtspportalen** en de schepping van Europese gerechtelijke kaarten. In een persbericht van de Europese Commissie van 23.06.2008, zette de vicepresident van de Commissie, *Jacques Barrot*, uiteen dat het Europese justitiële netwerk een nieuw rechtskader en extra middelen zou moeten krijgen. Verder verklaarde Jacques Barrot: *“Het Europese justitiële netwerk voor civiele en handelszaken is het centrale instrument om Europa tot een daadwerkelijk en*



*concreet rechtsgebied in civiele zaken te maken, waarin het bestuur en de gerechten van de lidstaten efficiënt samenwerken. Dit gebied bouwen we stap voor stap, steen voor steen ten dienste van onze medeburgers.”*

Ook genoemd moeten worden plannen die ten doel hebben tot een geforceerde institutionalisering te komen (bijvoorbeeld de voorgenomen schepping van een Europees openbaar ministerie, verg. artikel 86 AEUV). Stap voor stap zal de **supranationalisering van justitie binnen Europa** vorm krijgen, waarmee weer nieuwe uitdagingen verbonden zijn, vooral omdat de bronnen van justitie begrensd zijn. Het gevolg is echter een grotere belasting van de gerechten. Ook hier zal de invoering van een **Europese Rechtspfleger** een belangrijke factor tot stabilisatie van de justitiële systemen zijn. Tenslotte kunnen ten gevolge van de supranationalisering thans reeds taken, die niet noodzakelijkerwijze door rechters of officieren van justitie uitgevoerd behoeven te worden, aangewezen worden. Dat geldt des te meer als daarbij een deel der procedure niet aan de rechter voorbehouden zal zijn, de rechtspraak van enige lidstaten erkent thans al de **plaats** van de Rechtspfleger op het gebied van de **communicerende justitiële systemen**. Daarmee wordt niet alleen gezorgd dat een belangrijke bijdrage tot het afdwingen van het recht, tot rechtstatelijke integratie van toegetreden lidstaten, wordt geleverd, maar ook een bijdrage aan het functioneren van een uniforme binnenmarkt. Dit brengt artikel 81, lid 2, AUV bijzonder duidelijk tot uitdrukking, temeer daar in dat artikel de **samenhang van functionerende justitie/het op rolletjes functioneren van de binnenmarkt** vastgelegd is. Ook na het Verdrag van Lissabon vormt de Europese Unie een bijzondere rechtstatelijke sfeer, waarin de grondrechten en verschillende rechtssystemen en **rechtstradities** van de lidstaten gerespecteerd worden, verg. artikel 67, lid 1, AEUV. Door een meer dan honderdjarige en succesvolle rechtsgeschiedenis is de **Rechtspfleger** tot een bestanddeel van de Europese rechtstraditie geworden – *maar tot een traditie die een groot toekomstpotentieel laat zien, ook tegen de achtergrond van het Verdrag van Lissabon*.

### **C) Betere toegang van de EU-burgers tot justitie waarborgen – access to justice**

In artikel 67, lid 4, AEUV is vastgelegd dat de Unie **de toegang tot het recht gemakkelijker maakt**. Dit streven van de Unie om aan de burgers een verbeterde toegang tot het recht te verschaffen is reeds in het *“Haagse programma tot versterking van vrijheid en recht in de Europese Unie”*, dat door de Raad van Europa op 4/5 november 2004 aangenomen werd (ABI. C 53 van 3.3.2005, te vinden op pagina 1). Daarmee overeenkomend is de Unie opgeroepen een justitiële samenwerking in civiele en strafzaken te ontwikkelen en maatregelen te nemen die een **effectieve toegang tot het recht** waarborgen, art. 81, lid 2, onder 2, AEUV. Ook het op 23.06.2008 in Brussel door de Europese Commissie gedane voorstel voor een beslissing van het Europees Parlement en de Raad van Europa tot verandering van de beslissing 2001/470/EG van de Raad betreffende de ontwikkeling van een Europees justitieel netwerk voor civiele en handelszaken houdt zich bezig met het grensoverschrijdende profijt van een betere toegang tot het recht. Daarmee verbonden is de problematiek, op welke manier de toegang tot het recht, de **access to justice** in de praktijk zal worden gerealiseerd.

Zoals de **Eurobarometer Bericht nr. 292** van de Europese Commissie, gepubliceerd in april 2008, inhield, zijn thans *meer dan de helft van de Europeanen* van mening dat de grensoverschrijdende **access to justice** in Europa *moeillijk* van de grond komt (Eurobarometer nr. 292, pagina 6). Daarom is 74 procent van de Europeanen van mening dat *extra maatregelen* op EU-niveau genomen moeten worden om de EU-burgers de toegang tot justitie eenvoudiger te maken. In dit verband kan worden opgemerkt wat Guy DE VEL, directeur-generaal van de Directie Recht van de Raad van Europa, in 2001 in een voorwoord bij het vergelijkend onderzoek van de E.U.R. heeft geschreven: *“Ook speelt de Rechtspfleger een belangrijke rol als link tussen het volk en de rechter, hij maakt op deze wijze voor de burger een betere toegang tot het gerecht*



*mogelijk*". Zoals een blik op de situatie van de **greffiers** toont, zijn er geen andere werkzaamheden die zo eng met elkaar verbonden zijn als die van de rechter en de griffier. Daarenboven is de **Rechtspfleger** in de meerderheid van zaken, die hij als zelfstandig en onafhankelijk orgaan van de grondwettelijke rechterlijke organisatie waarneemt, de primaire en directe bemiddelaar van het recht, de **link tussen burgers en het recht**. Hij heeft zich zowel rechts- als sociaal-politiek zodanig bewezen, dat de gerechtelijke procedures die de Rechtspfleger leidt of begeleidt niet voorzien in **verplichte procesvertegenwoordiging door een advocaat** ("Justiz direkt"). Hierdoor krijgt de burger sneller, eenvoudiger en ook onder gunstiger voorwaarden toegang tot zijn recht, wat juist op het gebied van de vrijwillige jurisdictie van grote betekenis is. Hier is de burger heer en meester van de procedure, hij geeft de impuls voor het begin, het doel en het einde van de procedure. Hier, maar ook op alle overige gebieden geldt, **miscommunicatie** tussen burgers en rechtsvinding te vermijden.

In deze context bewijst de Rechtspfleger zich als rechtspolitiek concept ook in harmonie met de rechtsagenda van de Europese Unie, die zichzelf in artikel 1 EUV als steeds nauwere Unie van de Europese Volkeren gedefinieerd heeft, waarin de beslissingen zo mogelijk open en dicht bij de burgers genomen worden. Een blik op de rechtspraktijk toont dat de door Rechtspfleger geleide en begeleide procedures gekenmerkt worden door een maximum aan dicht bij de burger genomen beslissingen. In iedere stand van de procedure treedt de Rechtspfleger in **dialoog** met de rechtzoekende burger -meer in de nabijheid van de burger, meer symmetrie in de informatie-uitwisseling is niet te bereiken. Op deze manier helpt de Rechtspfleger de positie van de burger te versterken. Zo draagt de Rechtspfleger er toe bij dat de burger aan zijn geld komt, hij geeft verklaringen van erfrecht af, geeft beslissingen, waarmee de executieverkoop in gang gezet wordt, voert openbare registers, die door de burger geraadpleegd kunnen worden, stelt vergoedingen vast en leidt kantoren. Vanuit deze optiek is het alleen maar consequent overleg te voeren over de vraag of de schepping van een **Europese Rechtspfleger** wezenlijk kan bijdragen tot het verlenen van **access to justice**.

#### **D) Grotere tevredenheid van de EU-burgers door de inzet van Justitie bereiken – public confidence**

Volgens de **Eurobarometer Bericht nr. 292** van de Europese Commissie, gepubliceerd in april 2008, bepleit *76 procent van de Europeanen* dat de lidstaten grotere inspanningen moeten leveren op het gebied van de uitwisseling van justitiële of politie-informatie. Over het algemeen voelen de burgers zich thans onvoldoende geïnformeerd over de thema's op het gebied van vrijheid, veiligheid en het recht (verg. Eurobarometer nr. 290, pagina 32). Terwijl de meerderheid van de burgers thans echter niet wenst meer informatie op andere politieke gebieden te ontvangen, is sprake van een ander beeld op het vlak van justitie. Op dit gebied documenteert de Eurobarometer nr. 290 dat de burgers zich vooral interesseren meer informatie over de volgende thema's te krijgen: in de eerste plaats over de bescherming en verdediging van de mensenrechten, op de tweede plaats echter ook over de **kwaliteit van justitie** (verg. Eurobarometer, aaO, pagina 32: "*The areas where people are most interested in receiving further informations are promoting and protecting fundamental rights, including children's rights and quality of justice.*")

Synchroon hiermee is de uiteenzetting in het **CEPEJ-rapport 2008, European judicial systems**, dat ook op de **public confidence** van de burgers gericht is (verg. pagina 66 ff.). Ook vanuit deze achtergrond geldt dat men dient te zoeken naar rechtspolitieke concepten die zich bewezen hebben en die geschikt zijn op grond van hun bijzondere nabijheid van de burgers een grotere mate van tevredenheid tot stand te brengen. Wie meer *public confidence* genereert, genereert in het algemeen een hogere mate van acceptatie binnen de Unie. De burger voelt zich zekerder als hij sneller tot zijn recht kan komen. Het antwoord ligt weer in de invoering van de **Europese Rechtspfleger**, die als deel van de grondwettelijke rechterlijke organisatie heel dicht bij de burger zijn werk doet. Van cruciaal belang zijn de hem opgedragen taken, zijn zelfstandigheid en



zijn onafhankelijkheid, die hem een bijzondere plaats binnen het justitieel apparaat, maar ook een bijzondere *plaats aan de zijde van de burger* toebedelen. Tenslotte wordt daarmee ook een bijdrage tot het lukken van het Europese project tot stand gebracht.

#### E) Evaluatie van het tegemoet treden van het justitiële disfunctioneren

Daarmee in tegenspraak is een rechtspraktijk, die door **permanente overbelasting** en **veel te lange procedures** gekarakteriseerd wordt en **aanzienlijke gerechtelijke tekorten** veroorzaakt. Daarmee in verband staan niet alleen aanzienlijke economische schade, maar ook een verlies aan vertrouwen binnen de bevolking. Echter **artikel 6 van het Europese Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden** voorziet er in dat iedereen het recht heeft zijn geschil voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht te brengen en wel *“binnen een redelijke termijn”*. Een handeling in strijd hiermee levert een schending van de mensenrechten op, die tot aanspraken op schadevergoeding leidt. In dit verband dient vermeld te worden dat thans 44 Europese landen over een wettelijk compensatiesysteem beschikken om tegen dit justitiële disfunctioneren op te treden (CEPEJ-rapport, editie 2008, European judicial systems, pagina 67 ff.). Ook het Europese Hof kan lidstaten tot geldboetes veroordelen als een te lange procesduur kan worden vastgesteld. Daarmee is ook de vraag opgeworpen of niet de invoering van een **Europese Rechtspfleger** ertoe kan bijdragen disfunctioneren te voorkomen, een redelijke duur van de procedure te garanderen en daarmee de betaling van schadevergoedingen te minimaliseren. Want de invoering van de **Europese Rechtspfleger** maakt het voor rechters en officieren van justitie mogelijk zich op hun werkelijke kerntaken te concentreren. Deze liggen op het gebied van de eigenlijke rechtspraak respectievelijk de effectieve strafvervolgning, waarmee de aanspraak op zeer goede justitieel werk verzekerd en het vertrouwen van de burgers in justitie hersteld wordt. Bijzonder duidelijk wordt dit bij **bulkzaken** op het gebied van executieverkoop, bijvoorbeeld bij de afgifte van een nationale maar ook Europese gerechtelijke aanmaning, maar ook bij vergelijkbare, andere bulkzaken, bijvoorbeeld op het gebied van de voering van openbare registers (handelsregister en kadaster). Bijvoorbeeld worden door de procedure tot executoriale verkoop een veelheid van civielrechtelijke geschillen afgehandeld, wat tot ontlasting van de rechter voert. Op grond van zijn uitgebreide opleiding en zijn ruim gediversifieerde takenpakket heeft de Rechtspfleger zich als bijzonder geschikt bewezen om aan de snelle innovatieve uitvoering van veranderingen binnen justitie mee te werken. Omdat verder de compensatiebetalingen bij veel te lange duur van procedures af en toe exorbitante hoogten kunnen bereiken, worden op deze manier ook budgettaire besparingen bereikt. Complementair hierbij is de aanbeveling van de **Council of Europe**, Committee of ministers, **Recommendation nr. R (86) 12, concerning measures to prevent and reduce excessive workload in the courts**, die op 16 september 1986 werd aangenomen. Tegen de achtergrond van het steeds groter wordende aantal bij de gerechten aanhangige zaken, het gevaar van een veel te lange duur van de procedures en de grote belasting van de rechters met niet-rechterlijke taken werd daarin reeds de aan de lidstaten aanbeveling gedaan over de overdracht van dergelijke taken aan gekwalificeerde justitieambtenaren overeenkomstig het model van de Duitse en Oostenrijkse Rechtspfleger na te denken. Met dit idee hangt samen het idee van een **Europese Rechtspfleger**, een optie met grote competentie om de werklast van rechters te evalueren binnen het gebied van de vrijheid, de veiligheid en het recht. Tegelijkertijd worden met de invoering van de Europese Rechtspfleger betrouwbare en flexibele rechtsstructuren geschapen, die een precieze, doelgerichte, evenwichtige justitie mogelijk maken. *Meer functies voor de Rechtspfleger betekenen, disfunctionaliteiten effectief tegemoet te treden.*

#### F) De efficiency van de justitiële synergie-effecten

Tenslotte geldt het echter niet alleen de evaluatiecompetenties van de Europese Rechtspfleger te belichten, maar ook de aanzienlijke **synergie-effecten** die met de invoering van de **Europese Rechtspfleger**



verbonden zijn. Als model kan hierbij de historie van de Duitse Rechtspfleger dienen, die het meest met de historie van de **justitiële hervormingen** verbonden is. *De historie van de Duitse Rechtspfleger is de historie van de evaluatie van justitie*. Juist in tijden van *beperkte budgetten* werd de rechtspolitieke ontwikkeling van het instituut Rechtspfleger bespoedigd. Daarbij werd met de Rechtspfleger geen tegenwicht tot de rechter geschapen, maar een aanvullende en goedkope factor van evenwicht. Het is zowel de taak van rechters als van Rechtspfleger de burgers aan hun recht te helpen. De invoering van de Rechtspfleger opent voor justitie de mogelijkheid de *“ongehoorde verspilling van rechtertijd”* (Adickes in 1906) tegemoet te treden. Van centrale betekenis is hierbij dat de rechters zich met een *veelheid van taken en bulkzaken* bezig houden, die niet tot de specifieke *rechtspraak*, maar als zorg van tevoren om onheil te voorkomen en de zorg voor anderen in het recht te rangschikken zijn. Hiertoe behoren bijvoorbeeld taken in de vrijwillige competentie en de executoriale verkoop. In het kader van een efficiënte, dynamische en ook goedkopere justitie is het echter nodig dat de rechters zich op beslissingen in rechtsgeschillen en de uitoefening van het strafrecht concentreren, maar andere, niet noodzakelijkerwijs rechterlijke taken, aan gekwalificeerde justitieambtenaren, zoals de Rechtspfleger, delegeren. Hetzelfde geldt voor de officieren van justitie. **Synergie** kan ontstaan als niet-rechterlijke taken aan Rechtspfleger, die zich in de praktijk als goedkoper alternatief voor de benoeming van meer rechters bewezen hebben, overgedragen worden. Verder kunnen de vrijkomende rechters zich richten op hun wezenlijke taken en ingezet worden op de gebieden die onder een bijzonder grote werkbelasting lijden. Een **budgettair effect** is in zoverre te noteren dat ook hier de benoeming van extra rechters vermeden wordt. Verder kunnen door een volledige overdracht van taken op de Rechtspfleger overdrachtsvoorbehouden en omslachtige dubbele verantwoordelijkheden weggenomen worden, die thans grote belemmeringen in de procedures en organisatie binnen de gerechten vormen. *Synergie wordt in zoverre bereikt, als een hogere mate van proceseconomie kan worden bereikt.*





## VII.

## Slotsom

De Europäische Union der Rechtspfleger adviseert de Ministers van Justitie van de staten van de Europese Unie taken binnen de rechtspraak en de administratie binnen de gerechten aan hogere justitieambtenaren over te dragen en een beroepsbeeld overeenkomstig dit Groene Boek te scheppen. Dit op grond van de aanbeveling nr. (86) 12 van het ministerscomité aan de lidstaten betreffende het nemen van bepaalde maatregelen om de te grote werkdruk binnen de gerechten te reduceren (aangenomen door het ministerscomité op 16 december 1986 tijdens de 399<sup>e</sup> zitting van de vertegenwoordigers van de ministers volgens artikel 15b van het Statuut van de Raad van Europa) en de resultaten die de CEPEJ (Europese Commissie tot efficiency van justitie) heeft bereikt. Dit leidt tot een efficiënte en dicht bij de burgers staande justitie.

In zoverre die taken niet door justitiële organen uitgevoerd worden, kan dit beroepsbeeld ook bij andere organen (bv. Notariaat) gebruikt worden.

Verder adviseert de Europäischer Union der Rechtspfleger in overeenstemming met de uitkomsten van de Conferentie van Europese ministers van onderwijs in Bologna in 1999 de juridische opleiding aan de Hogescholen in overeenstemming te brengen met het advies in dit Groene Boek. Dit dient tot gelijke kwalificatie van een gelijk beroepsbeeld van de Europese Rechtspfleger.