

2016



Union Européenne des Greffiers de Justice
Europäische Union der Rechtspfleger
European Union of Rechtspfleger
E.U.R.

LIVRE BLANC | WEISSBUCH | WHITEPAPER

POUR UN RECHTSPFLEGER / GREFFIER POUR L'EUROPE
RGpE
FÜR EINEN RECHTSPFLEGER / GREFFIER FÜR EUROPA
RGfE
FOR A RECHTSPFLEGER / GREFFIER FOR EUROPE
RgfE



2016



FR

LIVRE BLANC

POUR UN RECHTSPFLEGER / GREFFIER POUR L'EUROPE

RGpE



SOMMAIRE

Avant-propos

1. Introduction
2. État des lieux de la profession et son évolution en Europe
3. Statut modèle du Rechtspfleger/greffier pour l'Europe
4. Les missions du Rechtspfleger/greffier pour l'Europe
5. La formation du Rechtspfleger/greffier pour l'Europe
6. Effets positifs du transfert de compétences au Rechtspfleger/greffier pour l'Europe et à l'ère du changement

Remerciements

AVANT-PROPOS



La situation en Europe devient difficile. L'Europe nécessite une direction forte. L'Europe a besoin d'une administration forte et avant tout d'une justice forte. Une justice forte qui constitue le troisième pouvoir de l'Etat et dont le citoyen a besoin dans sa vie quotidienne tant dans le domaine du droit civil et pénal que de la juridiction gracieuse et de prévoyance. La justice de prévoyance doit être transparente et avant tout proche du citoyen. Le contentieux civil et pénal est réservé au juge. Mais dans la justice de prévoyance nous avons besoin du Rechtspfleger européen pour mettre en œuvre l'espace de justice unifié au sein de l'Union Européenne conformément au Livre Vert de l'Union Européenne des Greffiers/Rechtspfleger.

L'espace de justice unifié est nécessaire dans le domaine de la juridiction gracieuse et de prévoyance à tous les stades de la vie du citoyen, pour un citoyen espagnol vivant en Suède qui crée une société commerciale pour y conclure des contrats et des affaires, pour un retraité autrichien qui achète un appartement en Sicile pour y établir son domicile de retraité, ou pour une héritière française qui veut renoncer à une succession ouverte en Roumanie. L'Union Européenne des Greffiers/Rechtspfleger veut contribuer au fait que le citoyen puisse, dans cet espace de justice unifié, vivre en citoyen européen, faire valoir et obtenir ses droits. Nous voulons une harmonisation du droit et des professions au sein des systèmes judiciaires des états européens.

C'est pour cette raison que j'ai déclaré lors de mon entrée en qualité de président en 2007 de proposer un Rechtspfleger européen et de l'ancrer dans un Livre Vert. Ce Livre Vert a été remis le 8 décembre 2008 à la Commission Européenne à Bruxelles. Il a été traduit entre temps en 11 langues.

Avec le Rechtspfleger européen nous apportons une contribution majeure à l'espace de justice unifié. Le Rechtspfleger européen concourt à une justice efficace et proche du citoyen.

Ainsi le citoyen espagnol pourra créer une société commerciale en Suède et la faire immatriculer au registre de commerce européen qui reste à créer dans l'espace de justice unifié.

Ainsi l'héritière française pourrait renoncer de façon effective auprès du greffier de sa ville natale à la succession ouverte en Roumanie.

Ainsi le retraité autrichien pourrait faire établir son droit de propriété de l'appartement en Sicile par le Rechtspfleger de Graz au registre foncier européen qui reste à créer dans l'espace de justice unifié.

Pendant mon mandat de président de l'Union Européenne des Greffiers/ Rechtspfleger nous avons remis personnellement le Livre Vert, comme outil de discussion, aux ministres de la justice de 17 états européens (Belgique, Danemark, Allemagne, Estonie, Finlande, France, Italie, Croatie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Autriche, Portugal, Roumanie, Suède, Slovénie, Espagne) et aux représentants des organisations professionnelles de deux états non européens (Japon, Corée du Sud)

La proposition de Rechtspfleger européen est discutée par la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice auprès du Conseil de l'Europe à Strasbourg (CEPEJ). Le Rechtspfleger européen figure dans l'étude de la CEPEJ « systèmes judiciaires européens - édition 2014 »

Le congrès, respectivement l'assemblée générale, instances suprêmes de l'Union Européenne des Greffiers/Rechtspfleger ont souligné l'importance de créer un Rechtspfleger européen dans ses résolutions.

Dans l'espace de justice de l'Union Européenne les tribunaux des états européens connaissent une surcharge de travail dans la mesure où le nombre d'affaires augmente en raison de la crise financière et économique. Des arriérés se créent notamment dans les domaines où la crise financière et économique produits ses effets :

- injonction de payer nationale
- injonction de payer européenne
- exécution forcée
- vente forcée aux enchères
- procédures d'insolvabilité
- livre foncier
- registre de commerce

L'Union Européenne des Greffiers/Rechtspfleger soutient les efforts de l'Union Européenne en vue de poursuivre l'harmonisation du droit au sein de l'espace de justice unifié. Il convient de créer un registre de commerce européen, un registre foncier européen ainsi qu'un certificat d'héritier européen.

Jean-Jacques Kuster, élu président de l'Union Européenne des Greffiers/Rechtspfleger en 2013 a présenté le Livre Vert à la Commission des affaires juridiques du Parlement Européen pour en débattre.

Pendant près de huit années le Livre Vert pour un greffier/Rechtspfleger européen a constitué une base de discussion scientifique et publique. Le Livre Blanc en est le prochain pas avec des propositions concrètes pour la création d'un Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe.

Munich, en mars 2016

Thomas Kappl
Président d'honneur
Union Européenne des Greffiers/Rechtspfleger

1

INTRODUCTION



CHAPITRE 1

Introduction

L'Union Européenne des Greffiers de Justice/Rechtspfleger (E.U.R.) regroupe les associations professionnelles et syndicales dans 16 pays européens et 3 pays non-européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Suède, Corée du Sud, Maroc, Japon).

Il s'agit de fonctionnaires de justice, qui dans les tribunaux, sont chargés de tâches juridictionnelles aux côtés des juges et procureurs, de soutien de l'activité juridictionnelle et du management des tribunaux. Le terme de Rechtspfleger figurant dans notre sigle correspond à la dénomination professionnelle des collèges allemands et autrichiens qui exercent dans les tribunaux des fonctions à caractère juridictionnel par suite d'un transfert de tâches des juges et qui fait de cette profession un acteur à part entière de la justice.

Créée en 1967, cette union bénéficie du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe en qualité d'organisation internationale non gouvernementale et du statut d'observateur permanent auprès de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) installée auprès du Conseil de l'Europe.

Elle a été associée à l'élaboration d'un instrument européen, à savoir la recommandation n° R(86)12 promulguée par le comité des ministres du Conseil de l'Europe le 16 septembre 1986 relative à certaines mesures visant à prévenir et à réduire la surcharge de travail des tribunaux qui propose notamment « d'éviter d'accroître le volume des tâches non juridictionnelles confiées aux juges et le diminuer progressivement en confiant celles-ci à d'autres personnes ou organes ». Dans son exposé des motifs elle mentionne les Rechtspfleger, organes susceptibles de décharger les tribunaux de certaines tâches, à l'exemple des Rechtspfleger allemands et autrichiens.

En 1995 l'E.U.R. a adopté un statut modèle de greffier/Rechtspfleger européen qui propose l'introduction du Rechtspfleger/Greffier dans les pays européens comme une des mesures de nature à améliorer l'efficacité des tribunaux et garantir aux citoyens une décision judiciaire dans un délai raisonnable, se basant précisément sur la recommandation n° R(86)12. Ce statut préconise de confier à un organe indépendant chargé de dire le droit, dans la limite des attributions fixées par la loi, de nombreuses attributions dans la juridiction gracieuse, en matière civile et pénale et des fonctions de direction et d'administration des tribunaux.

En 2008 l'EUR a publié un Livre Vert pour un Greffier/Rechtspfleger européen dans l'idée de promouvoir la collaboration judiciaire en Europe, d'améliorer l'efficacité des tribunaux et de les rendre plus proches des citoyens dans un espace européen de justice. Conformément à ses objectifs statutaires qui sont de créer, développer et d'harmoniser le droit au niveau européen et international, l'EUR a souhaité avec ce Livre Vert susciter un débat au niveau européen et international quant à la création d'une nouvelle profession européenne, le Rechtspfleger / Greffier européen. L'introduction de cette profession doit servir à décharger les tribunaux. On peut lui transmettre des tâches du juge pour qu'il en décide en toute indépendance, compte tenu des réglementations spécifiques dans les divers pays et remédier ainsi à la surcharge de travail des juges, phénomène quasi général en Europe.

Ce débat a eu lieu, tant avec les institutions européennes qu'avec de très nombreux ministères de la justice en Europe et au-delà, avec des universités et des instituts de formation, des organisations professionnelles des professions juridiques etc...

L'heure est venue pour l'E.U.R. de présenter une vision prospective de la profession pour mieux répondre aux évolutions, aux missions et aux besoins du service public de la justice : le Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe (RGpE).

L'E.U.R invite les gouvernements à prendre les décisions politiques nécessaires de nature à créer ou consolider dans leur pays la profession de Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe. Ce livre blanc en constitue le socle dans lequel ils pourront puiser les éléments utiles pour débattre avec les représentants de la profession de sa mise en place, de ses missions et de ses statuts.

Les institutions européennes sont invitées à apporter leur soutien à la création du Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe qui contribuera à un espace de justice européenne avec des procédures, des institutions et des professions judiciaires communes qui assurent aux citoyens de tous les pays du continent européen une garantie identique de leurs personnes, de leurs biens et de leurs droits.

Le chapitre II de ce livre blanc dresse l'état des lieux des professions de Rechtspfleger et de greffiers dans les pays membres de l'E.U.R. Cet état des lieux, sous forme synoptique, peut être complété par les données figurant

dans l'étude de la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) sur les services judiciaires européens (édition 2014) qui précise que parmi les 45 états membres du Conseil de l'Europe (ayant fourni les données) 16 états connaissent de la profession de Rechtspfleger ou d'une profession similaire.

Le chapitre III définit le statut modèle du Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe, l'indépendance pour l'exercice de ses missions juridictionnelles constituant le cœur des garanties statutaires.

Le chapitre IV dresse le « catalogue » des missions susceptibles d'être confiées au Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe et dans lequel chaque pays pourra puiser en fonction de sa culture et de son système judiciaire.

Le chapitre V propose le cursus de formation nécessaire pour l'accès et l'exercice de la profession comportant un diplôme universitaire élevé complété par une formation spécifique théorique et pratique ciblée sur les missions dévolues à la profession.

Le chapitre VI souligne les effets positifs du transfert de tâches du juge au Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe qui participe à l'amélioration de l'efficacité des tribunaux.

Avec le RGpE pourra naître un organe répondant aux exigences de l'efficacité judiciaire tant en matière civile que pénale et permettant d'instaurer dans tous les états une profession (le RGpE) qui présente les mêmes garanties de compétence, de formation, d'intégrité, pilier de la confiance des citoyens dans la justice.

Ce livre blanc a été édité en version papier en langues française, allemande et anglaise et sur support numérisé comprenant en outre l'état des lieux détaillé des professions dans la plupart des pays membres de l'E.U.R.

Jean-Jacques KUSTER
Président de l'Union Européenne des Greffiers/Rechtspfleger « E.U.R. »

2 | ETAT DES LIEUX DE LA PROFESSION ET SON EVOLUTION EN EUROPE



CHAPITRE 2

État des lieux de la profession et son évolution en Europe

Cet état des lieux porte sur un recensement effectué à partir d'un questionnaire adressé aux organisations membres de l'E.U.R. et rend possible une analyse de l'évolution des fonctions exercées par la profession.

Le rapport « Systèmes Judiciaires Européens » de la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ), instaurée auprès du Conseil de l'Europe, apporte également des éléments pertinents sur la profession notamment dans son chapitre consacré aux « personnels non-juges » (édition 2014, données 2012).

I. ETAT DES LIEUX

Le questionnaire ciblait la description des fonctions, l'accès et la formation, les missions et l'organisation de la profession dans les différents pays interrogés.

Le constat déjà effectué dans le « Livre Vert pour un greffier européen », édité par l'E.U.R. en 2008, reste sensiblement le même dans l'organisation de la profession et ne subit pas de changements majeurs quant aux missions qui lui sont confiées. Certaines évolutions sont cependant à signaler et elles feront l'objet de la deuxième partie de ce chapitre.

Le questionnaire visait les fonctions exercées dans les domaines suivants :

- juridiction gracieuse
- affaires pénales
- affaires civiles,
- administration - gestion
- droit européen

Les réponses apportées au questionnaire sont retracées sous forme de tableau synoptique reproduit ci-dessous.

Les réponses détaillées des différents pays figurent sur la clé USB fournie avec le présent livre blanc.

Le rapport biennal de la CEPEJ peut être consulté sur son site internet : <http://www.coe.int/cepej/fr>

PRINCIPALES FONCTIONS		COMPÉTENCES SPÉCIFIQUES CONCERNANT LES DÉCISIONS JUDICIAIRES				
		Procédures	Management	Tâches administratives	Assistance du juge dans l'élaboration des décisions	Autres
Tunisie		+	+	+	+	
Maroc		+	+	+		
Japon		+			+	+
Corée du Sud		+	+	+		
Slovenie		+	+	+	+	
Suède		+				
Portugal		+	+	+	+	
Pologne		+				+
Norvège			+	+	+	
Pays-Bas*		+			+	+
Luxembourg			+	+	+	
Italie		+	+	+		
France		+	+	+	+	+
Estonie		+				+
Espagne		+	+			+
Danemark		+	+	+	+	
Belgique		+	+	+		
Autriche		+	+			
Allemagne		+	+	+		
JURIDICTION GRACIEUSE						
Droit de la famille et des tutelles		+		+	+	
Droit des successions		+	+	+		
Droit du livre foncier		+	+	+	+	
Registre de commerce		+	+	+	+	
Actes de notoriété		+				
Apposition de sceaux						
Procurations en matière électorale						
Déclarations et certificat de nationalités						
Autres						



À partir des réponses au questionnaire, on peut regrouper les missions de la profession en trois grandes catégories :

- la fonction de soutien du juge, pouvant aller jusqu'à l'aide à la décision (projet de jugement, recherche de jurisprudence)
- les compétences spécifiques à caractère juridictionnel exercées par délégation ou de façon autonome et susceptibles de recours devant le juge
- et enfin les missions administratives de management des juridictions

1) Les compétences

a) En matière gracieuse

À l'instar du Livre Vert un grand nombre de pays fait état des attributions dans les domaines énumérés (droit de la famille et des tutelles, successions, registres fonciers et de commerce, apposition de scellés, procurations électorales, certificats et déclarations de nationalité) lorsqu'elles relèvent de l'administration judiciaire.

Les pays comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne sont parmi ceux qui couvrent la presque totalité ou une grande partie des compétences énumérées.

b) En matière pénale

Le rôle des Rechtspfleger / greffiers est moindre dans les procédures pénales mentionnées (exécution des peines pénales, autorisation d'ajournement et d'échelonnement des peines d'amende, ministère public). Seuls quelques pays mentionnent ces compétences (Allemagne, Espagne, Italie). Ces tâches viennent en complément de celles du juge après le prononcé de la sentence pénale.

c) En matière civile

Les domaines visés au questionnaire (injonction de payer, vente aux enchères d'immeubles, procédures d'insolvabilité, taxation des frais, procédures de partage, exécution forcée, audition de témoins, entraide judiciaire, aide

juridictionnelle, contrôle des experts, réintégration dans ses droits)) relèvent en tout ou en partie de la compétence des greffiers / Rechtspfleger dans de nombreux pays et constituent le cœur du métier. Il est à noter qu'en Autriche plus de 80 % des affaires introduites en matière civile transitent par le Rechtspfleger.

d) En matière de management (administration-gestion)

Cette fonction de management des personnels des tribunaux reste un dénominateur quasi commun à la profession dans les pays interrogés (directeur de greffe, chef de service, de bureau, gestion du personnel, chef de la caisse du tribunal, de supérieur hiérarchique du personnel du greffe, supérieur hiérarchique, participation au pouvoir disciplinaire, participation au recrutement, projet de budget, demande, utilisation et contrôle des crédits de fonctionnement, gestion des bâtiments). Ces attributions sont exercées sous le contrôle ou l'autorité des chefs de juridiction ou d'une autre autorité judiciaire dans la plupart des pays.

Cet état de fait révèle que l'administration des juridictions ne doit pas être confiée à un encadrement extérieur afin d'en préserver la spécificité et l'indépendance, afin d'assurer la maîtrise des moyens de son exercice. Les greffiers / Rechtspfleger sont des juristes imprégnés d'une solide culture judiciaire qui sont le mieux à même d'exercer cet encadrement spécifique; l'acte de gestion n'est pas détachable de l'activité judiciaire.

2) Le recrutement et la formation

L'accès à la profession et la formation sont traités au chapitre V sous forme de tableau synoptique.

3) Le statut

La profession dans les pays interrogés relève du service public (fonction publique nationale ou régionale) et est gérée par le ministère de la justice ou par une autorité judiciaire distincte (conseil pour l'administration de la justice).

Les compétences dévolues à la profession sont ancrées dans la loi et les règlements, voire dans la Constitution pour l'Autriche.

4) Le droit européen

L'impact du droit européen est souligné dans les réponses apportées au questionnaire. Son influence est importante même si la part du droit de l'Union Européenne ne constitue qu'un aspect moindre dans les missions de la profession.

De nombreux instruments européens (règlements de l'Union Européenne et conventions du Conseil de l'Europe etc.) entrent dans le champ de compétences des greffiers/Rechtspfleger, notamment dans le cadre des litiges transfrontaliers. L'E.U.R. soutient le projet de formation au droit européen des personnels des tribunaux de la Commission Européenne au regard du constat que la formation à ce niveau reste insuffisante. La formation au droit européen et de manière générale est un vecteur important pour la qualification des personnels et doit être à la hauteur des missions qui sont confiées à la profession.

II. ÉVOLUTION DE LA PROFESSION

Dans son statut modèle de greffier européen, adopté en 1995 par l'E.U.R., les principes suivants avaient été retenus :

1. Les tâches des tribunaux en augmentation constante contraignent à prendre des mesures qui peuvent

a) améliorer l'efficacité des tribunaux,

b) garantir aux citoyens une décision juridique dans un délai raisonnable (article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme,

c) intensifier l'emploi de l'informatique pour un déroulement rapide du travail auprès des tribunaux.

2. En introduisant le Rechtspfleger, les Etats de droit européens ont suivi la recommandation du comité des ministres du Conseil de l'Europe n° R (86)12. L'introduction du Rechtspfleger a fait ses preuves comme mesure appropriée pour réaliser les objectifs mentionnés sous 1.

3. Conformément à la recommandation n° R (80)3 du Conseil de l'Europe qui concerne l'enseignement, la recherche et la formation dans les domaines de l'informatique et du droit il faut garantir aux employés de la justice des possibilités appropriées de formation et de perfectionnement.

4. Une réglementation uniforme de l'institut du Rechtspfleger et surtout de la formation est nécessaire dans l'intérêt de la reconnaissance des diplômes (directive 89/48 de la Communauté Européenne).

Le Livre Vert pour un greffier européen de l'E.U.R. a constaté les évolutions de la profession au regard du statut modèle de 1995. Il a ouvert un débat relatif à la création d'une nouvelle profession européenne qui se définit comme organe indépendant de l'administration de la justice auquel sont confiées des tâches juridictionnelles ainsi que des tâches dans l'administration et la gestion des tribunaux. Le débat ouvert par le Livre Vert n'a pas conduit, à ce jour, à l'instauration du greffier/Rechtspfleger européen mais il a largement sensibilisé les institutions européennes et les gouvernements des états au rôle incontournable de la profession en ce qu'elle contribue au bon fonctionnement des tribunaux et à l'amélioration de l'efficacité de la justice.

La justice du 21^{ème} siècle subit de profonds changements et les technologies de l'information et de la communication viennent et vont venir bouleverser profondément les méthodes de travail au sein des tribunaux pour l'ensemble des professions judiciaires.

L'E.U.R. s'inscrit résolument dans le développement des technologies de l'information et de la communication. Elles constituent la justice de demain qui ne ressemblera plus en rien à celle qu'ont connu les greffiers/Rechtspfleger il y a encore quelques années. Numérisation des procédures, audiences par visioconférence, saisine des juridictions, liaison internet permettant le suivi des procédures par les justiciables, avis et notifications par voie électronique sont déjà des techniques utilisées dans bon nombre de pays et de tribunaux. Elles ont vocation à se généraliser et à devenir le quotidien de leur activité. Mais il faut avoir une vision claire de ces innovations technologiques qui doivent être cohérentes avec les besoins de l'institution judiciaire. Il faut préparer la justice et les collègues aux technologies de l'avenir. Ne laissons pas les nouvelles technologies réinventer la justice sans les greffiers/Rechtspfleger !

Si l'usage des nouvelles technologies doit être encouragé et facilité, il doit être conforme aux exigences d'une justice de qualité et de son indépendance. L'institution ne doit pas exercer de pression managériale pour inciter à une utilisation généralisée à seule fin de réduire les coûts. Les nouvelles technologies ne doivent pas être un facteur de déshumanisation de la justice.

La vision de la profession du futur, telle que l'E.U.R. la propose dans ce Livre Blanc, doit permettre d'accélérer le processus décisionnel pour l'instauration de ce Rechtspfleger/greffier pour l'Europe et de faire prendre conscience aux autorités politiques de la nécessité de doter l'institution judiciaire d'un tel organe dans l'intérêt d'une justice proche des citoyens et qui réponde aux impératifs de qualité et d'efficacité. Des réformes des systèmes judiciaires ont été et sont mises en œuvre dans de très nombreux pays, qu'elles soient également l'occasion de réfléchir à l'instauration ou à la consolidation de la profession telle qu'elle est proposée dans ce Livre Blanc. Des initiatives ont déjà été prises dans de nombreux pays et des projets sont en cours de discussion qui vont dans le sens du statut modèle préconisé par ce Livre Blanc.

Dans l'étude précitée «Services Judiciaires Européens» de la CEPEJ, il est indiqué que 16 états européens avaient un système de « Rechtspfleger » ou avec des compétences proches (Andorre, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République Tchèque, Danemark, Estonie, Géorgie, Allemagne, Hongrie, Islande, Irlande, Pologne, Slovaquie, Slovénie et Espagne) avec pour certains états des progressions importantes de leurs effectifs.

Les Rechtspfleger autrichiens ont connu depuis 2008 une extension de leurs compétences

Les « Secretarios Judiciales » espagnols se sont vus confier par une loi organique de 2009, venant compléter celle de 2003, de nombreuses attributions relevant auparavant des juges.

Les greffiers hongrois exercent des fonctions juridictionnelles dans certaines procédures pénales, civiles et non-contentieuses.

Sans disposer de compétences autonomes, les personnels exercent dans de nombreux pays des missions de soutien au juge dans la rédaction de projets de décision ou de recherche de jurisprudence.

Les pays qui ont opté en Europe et dans d'autres continents pour un système de Rechtspfleger ou similaire constituent les exemples-phares qui démontrent que pour aider le magistrat à renforcer sa fonction de décideur judiciaire et pour lui permettre de se recentrer sur sa mission dans les contentieux les

plus complexes dans lesquels la fonction juridictionnelle est sollicitée dans sa plénitude, il peut s'appuyer sur un certain nombre de collaborateurs, dotés de compétences spécifiques et exercées de façon indépendante. C'est ce nouvel acteur judiciaire, qui vient épauler le juge, voire s'y substituer dans certains cas clairement définis, à savoir le Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe que l'Union Européenne des greffiers /Rechtspfleger souhaite promouvoir selon le statut modèle proposé au chapitre suivant.

3 | STATUT MODÈLE



CHAPITRE 3

Statut modèle

Préambule

Le principe de la séparation des pouvoirs, principe de base d'une démocratie efficiente, constitue le socle de toutes les lois constitutionnelles des Etats membres de l'Union européenne. Cependant, il n'existe, au sein de ces Etats, aucun accord sur l'attribution des tâches régaliennes aux différents pouvoirs. L'E.U.R. estime que la définition des tâches incombant au pouvoir judiciaire doit être harmonisée au niveau européen.

Cette harmonisation devra nécessairement prendre en compte l'exigence de l'indépendance dans leur exercice des tâches judiciaires par rapport aux autres pouvoirs de l'Etat.

La liste des tâches qui seront dévolues aux pouvoirs judiciaires des Etats membres est nécessairement longue. Il convient ici de limiter notre propos aux tâches susceptibles d'être confiées au « Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe » (RGpE), terme générique désignant une profession devant être créée à un niveau européen et qui pourrait être remplacé par une désignation commune. L'attribution de ces tâches suppose une formation adéquate et spécialisée.

La présente proposition a pour objectif d'améliorer l'efficacité de la Justice au sein des Etats membres et d'harmoniser les structures afin de supprimer les obstacles à l'intégration européenne. À cet égard, il convient de veiller à ce qu'une baisse des coûts ne se fasse pas au détriment de la qualité. En effet, les RGpE ne doivent pas être considérés comme des juges à bas prix. Ils possèdent des compétences propres de haut niveau qui, dans certains cas précis, peuvent dépasser la valeur des actes juridictionnels. Les économies résident dans l'augmentation de l'efficacité par une répartition des tâches entre les personnels compétents.

Cela permet de développer une spécialisation qui, compte tenu du vaste champ de compétence de ces professionnels, entraîne des conséquences économiques importantes.

La liste ci-dessous doit être lue comme un catalogue des tâches judiciaires et des exigences incombant au futur RGpE. Prise dans sa totalité, elle représente l'idéal de cette profession. Des mesures partielles peuvent être mises en place au fur et à mesure de l'avancée de la réforme.

Tâches

Les tâches du pouvoir judiciaire sont réparties en quatre domaines :

- le pouvoir juridictionnel
- le pouvoir de prévoyance et de protection
- l'assistance et le service du greffe
- la sécurité

Le RGpE prend en charge, dans le cadre du pouvoir judiciaire, les tâches de prévoyance et de protection en qualité d'organe indépendant dans une instance propre. Ses décisions ne peuvent être réformées ou annulées que par l'exercice des voies de recours. Les tâches ci-dessous seront décrites dans le prochain chapitre du présent Livre.

A titre d'exemple, ne seront citées ici que les tâches principales des différents domaines d'activité :

- affaires de tutelle et de curatelle, affaires familiales et droit de l'état des personnes
- affaires de succession
- affaires relatives aux associations
- affaires relatives aux biens matrimoniaux
- procédure sur titres, y compris la réception de la déclaration dans le cadre de ses compétences propres
- affaires relatives aux déclarations de décès
- affaires relatives au livre foncier
- procédures relatives aux registres (de commerce, de navigation, d'aéronefs, d'état des personnes et autres)
- procédures de ventes forcées aux enchères et d'administration provisoire y compris les répartitions
- procédures d'insolvabilité
- procédures d'exécution forcée
- procédures de droit civil à l'exception des décisions dans les affaires contentieuses
- procédures alternatives de médiation
- informations sur le déroulement des procès
- direction de l'exécution des peines pénales auprès du parquet

Une justice qui fonctionne et qui gère elle-même ses moyens doit également disposer d'un encadrement. Cet encadrement exerce, outre ses missions de direction, des fonctions d'assistance et de service. Les fonctions de direction doivent être confiées au RGpE, en sa qualité de manager judiciaire, à égalité de droits avec le juge.

Statut

Pour remplir de telles missions, le RGpE doit être doté d'un statut lui garantissant une indépendance nécessaire vis à vis des autres pouvoirs de l'Etat et vis à vis d'autres influences extérieures. Le RGpE est exclusivement soumis à sa conscience et à la loi. Il n'a pas de supérieur hiérarchique ou d'autres donneurs d'ordres. Dans sa fonction de manager judiciaire et de chef des services administratifs, il s'inscrit dans la hiérarchie d'une organisation judiciaire indépendante. Il jouit cependant de la sécurité liée à la nature législative du statut de fonctionnaire et se voit accorder les droits spéciaux adéquats. Son indépendance doit, comme celle du juge, être ancrée dans la constitution.

La rémunération du RGpE doit être adaptée à son niveau de responsabilité et à ses attributions dans le contexte social et sans permettre aucune influence financière extérieure. Sa rémunération doit être dans un rapport équilibré avec celle des autres acteurs de la justice et doit tenir compte de la règle de l'écart. Le statut idéal du RGpE est ancré dans la Constitution et dans les lois d'application en résultant. Le cas échéant, un ancrage dans la loi ordinaire peut suffire. Dans tous les cas, la fonction doit être renforcée et voir ses devoirs formellement consacrés. A cet effet, une prestation de serment semble appropriée.

Accès

L'accès à la profession de RGpE doit être régi par la loi. Tout candidat devra justifier d'études supérieures en droit d'une durée au moins égale à quatre ans ou d'une formation spécialisée équivalente. Au cours de ses études ou de sa formation, le candidat devra avoir suivi autant d'enseignements théoriques que pratiques.

La procédure de sélection est publique et relève d'une commission d'examen de l'Etat. A l'issue, le candidat admis est affecté dans la fonction requise.

4

LES MISSIONS DU RECHTSPFLEGER/ GREFFIER POUR L'EUROPE (RGpE)



CHAPITRE 4

Les missions du Rechtspfleger/greffier pour l'Europe (RGpE)

1) Evolution des missions en considération de la description du statut modèle de 1995 et du Livre Vert de 2008

La profession de Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe (RGpE) s'est développée de façon différente dans les pays membres de l'E.U.R. Alors que dans certains pays des progrès notables ont été faits dans le sens d'une profession juridique selon l'esprit du statut modèle, dans d'autres pays l'évolution privilégiait celle d'un organe de gestion.

Les deux aspects sont parties intégrantes du modèle. Cependant il est nécessaire de procéder à une actualisation notamment en tenant compte des nouvelles évolutions dans le domaine de la communication.

Sur la base du statut modèle, présenté au chapitre 3, les missions suivantes peuvent être confiées au RGpE. Il s'agit d'un catalogue de missions qui dépend également des règles législatives en vigueur dans les états membres. Certaines de ses missions ne relèvent pas de la justice dans les pays. Un transfert au RGpE ne peut être mis en œuvre que dès lors que cette condition est remplie. Et ce n'est qu'à cette condition que l'indépendance dans la prise de décision est garantie.

Toutes les tâches à transférer doivent s'orienter selon au moins un des principes de base suivants :

- le RGpE prend ses décisions en qualité d'instance judiciaire indépendante ; celles-ci ne doivent pas étre en conflit ou en concurrence avec les missions des juges et procureurs. La procédure de conciliation autonome dans le cadre d'un procès en cours en fait également partie (conduite de l'audience et établissement du protocole d'accord)

- le RGpE prend également des décisions dans les procédures contentieuses qu'il mène ; à cet égard il s'agit des actes de procédure relatifs à la recevabilité, au désistement, à l'octroi de l'aide judiciaire. En outre il est responsable du personnel et dirige l'organisation des tribunaux et des parquets

- le RGpE apporte aux parties des informations sur la procédure et les possibilités légales et leur limite

- le RPpE est chargé de la médiation judiciaire obligatoire avant l'introduction d'une procédure contentieuse.

2) Les missions détaillées

a) Missions juridictionnelles

Le RGpE prend toutes les décisions judiciaires qui ne relèvent pas du contentieux ou de la juridiction criminelle. Il s'agit notamment des missions relatives à la juridiction gracieuse et aux registres, à l'exécution forcée et aux mesures alternatives aux conflits. Il appréhende ces missions principalement en première instance. Dans les instances supérieures, un RGpE est présent dans la formation de décision dès lors qu'une affaire relevant de sa compétence y est traitée. Dans le détail il s'agit des domaines juridiques suivants y compris les décisions qui s'y rapportent :

1. Affaires de tutelles, de sauvegarde du droit des personnes et de la famille

Décision dans le cadre de la gestion du patrimoine des enfants légitimes

- a. suspension de la gestion du patrimoine en cas de danger
- b. sur les questions de garde des enfants et de représentation légale,
- c. perturbation du droit parental
- d. suspension de la représentation légale en cas de conflits d'intérêts
- e. désignation de tuteurs complémentaires
- f. ouverture de tutelles et de curatelles pour les mineurs orphelins
- g. choix du tuteur et du curateur
- h. désignation du tuteur et du curateur
- i. assermentation du tuteur et du curateur
- j. surveillance du tuteur et du curateur
- k. réception des comptes de gestion et redditions de comptes
- l. révocation du tuteur et du curateur en cas d'irrégularités
- m. autorisations judiciaires en matière de tutelle
- n. tâches analogues dans les procédures de sauvegarde pour les majeurs fragiles
- o. reconnaissance de paternité
- p. reconnaissance d'un droit à pension alimentaire
- q. conventions patrimoniales
- r. adoptions

2. Affaires de succession

- a. ouverture formelle de testaments et de pactes successoraux
- b. décisions relatives à la dévolution successorale et délivrance de certificat d'hérédité en cas de succession légale et testamentaire
- c. mise en place d'une curatelle ou d'une administration de la succession en cas de surendettement ou de succession vacante
- d. sélection, désignation et surveillance du curateur ou de l'administrateur de la succession
- e. autorisations judiciaires pour les opérations du curateur ou de l'administrateur de la succession
- f. négociations entre plusieurs héritiers lors de conflits et pour le partage de la succession dans une procédure particulière

3. Associations

- a. convocation d'urgence du conseil d'administration
- b. autorisation à des membres de convoquer l'assemblée
- c. décisions concernant les inscriptions et la tenue du registre

4. Réception d'affirmations sous la foi du serment dans les affaires de :

- a. reddition de comptes
- b. succession

5. Registre des biens matrimoniaux

- a. décisions sur les inscriptions et la tenue du registre

6. Déclaration de décès et d'absence

7. Registre foncier, décisions sur les requêtes d'inscription relatives à :

- a. l'acquisition d'une propriété par achat, donation ou succession
- b. la constitution de droits d'habitation, droits de passage et autres servitudes
- c. l'inscription d'hypothèques et de nantissements dans le commerce et à l'occasion de prêts à la construction
- d. la création de copropriété et de droits de superficie

e. la modification de droits, par exemple les cessions de dettes, la radiation d'hypothèques et des dettes après remboursement du prêt, modification du rang des charges

8. Registre maritime et de constructions navales

a. décisions relatives à l'inscription de droits

9. Registre des droits de gage des aéronefs

a. décisions relatives à l'inscription de droits

10. Registre de commerce et registres, décisions relatives aux inscriptions des :

a. commerçants en nom personnel

b. sociétés commerciales

c. sociétés en commandite

d. sociétés à responsabilité limitée

e. sociétés par actions

f. contrôle des livres commerciaux

g. autorisation de licence pour l'exercice d'un commerce

11. Vente forcée aux enchères et séquestre

12. Procédures de partage hors vente forcée aux enchères et séquestre

13. Autres procédures de partage judiciaire

14. Procédures d'insolvabilité

15. Saisies de créances et de droits

16. Décisions en matière d'exécution forcée

17. Affaires d'exécution : décisions relatives aux voies de recours contre les mesures prises par les huissiers de justice

18. Etat des personnes et registre de l'état des personnes

- a. attribution de la nationalité
- b. changement de nom d'enfants mineurs
- c. délivrance de procuration de vote

19. Litiges civils

20. Injonction de payer nationale

21. procédures en déclaration de droits

22. Procédures d'aide judiciaire

23. Procédures d'assistance juridique

24. Délivrance d'expéditions exécutoires sous conditions juridiques particulières (héritier, successeur lors de la reprise d'une entreprise, constitution de garantie ou de sureté

25. Dépôts et consignations

26. Taxation des frais d'avocat et des frais de justice

27. Désignation d'arbitres dans les cas prévus par la loi

28. Conseil et information sur le déroulement des procédures

29. Procédures de médiation obligatoires

3) Les missions auprès des parquets

Si les poursuites pénales relèvent du procureur et la déclaration de culpabilité et la peine prononcée le cas échéant du juge, l'exécution de la décision (l'exécution des peines) est aux mains du RGpE.

Le RGpE doit vérifier le caractère définitif de la condamnation, recouvrer les peines pécuniaires le cas échéant et prendre, sur requête, les décisions en

vue d'accorder si possible un délai (suspension) ou un échelonnement des paiements. Si l'amende n'est pas payée, il peut ordonner un recouvrement forcé en cas d'impossibilité de recouvrement, l'exécution de la peine de prison. Pour les peines de prison, le RGpE peut, pour le commencement d'exécution de la peine, délivrer un mandat d'amener pour les condamnés par défaut ou un avis de recherche pour les fugitifs. Lorsque le condamné a commencé à exécuter sa peine, le RGpE doit surveiller la durée de l'emprisonnement dans la mesure où l'incarcération se prolongeant au delà de la durée de la peine prononcée constituerait une privation de liberté.

Les poursuites pénales ne relevant pas dans tous les pays d'un pouvoir judiciaire indépendant, il y a lieu de s'assurer que cela est appliqué dans tous les cas si le RGpE est chargé de cette mission.

4) Les missions dans le management des tribunaux

Les RGpE sont chargés dans tous les pays du management des tribunaux et de l'administration de la justice. Ils exercent des missions de pilotage et de coordination parallèlement à leurs missions juridictionnelles. En outre ils doivent exercer des missions de direction de l'organisation des tribunaux et des parquets en qualité de directeurs administratifs ou de directeurs de greffe. Ils prennent en charge ainsi le rôle de responsables du personnel et de supérieur hiérarchique de tous les collaborateurs administratifs et des personnels de soutien des organes juridictionnels (personnel du greffe). Dans les autorités administratives et au ministère de la justice ils appréhendent des tâches en qualité de chef de bureau voire de chef de service. Ils sont impliqués dans les décisions stratégiques et veillent à un fonctionnement sans entraves des tribunaux et des parquets.

Ils sont aussi en qualité de représentant de la caisse de l'Etat des réviseurs habilités à donner des instructions relatives à la taxation des frais de justice et des référents en matière de frais et de comptabilité.

Dans le domaine des services informatiques propres à la justice, ils dirigent et coordonnent le fonctionnement sans heurts des centres informatiques et sont les supérieurs hiérarchiques des techniciens affectés à ces services.

5) Juridictions et institutions européennes

Dans le cadre de la poursuite de l'harmonisation des systèmes judiciaires il deviendra de plus en plus nécessaire de développer des procédures unifiées dans toute l'Europe. Celles-ci ne doivent pas relever des tribunaux européens mais peuvent être traitées par les autorités judiciaires nationales. Toutefois il est nécessaire qu'une compétence unifiée soit attribuée aux organes de décision dans toute l'Europe. Le RGpE assure en Europe cette mission. De cette façon des procédures judiciaires transfrontalières peuvent être instaurées qui procureront un avantage certain à l'espace économique européen. Il fait citer à titre d'exemple l'injonction de payer européenne, le registre de commerce européen et le registre foncier européen.

Le RGpE est également apte à appréhender, au niveau des juridictions européennes, des tâches de direction administrative et de gestion.

En conclusion on peut noter que le RGpE s'est détaché de son rôle actuel d'une alternative peu onéreuse au juge pour tendre vers un organe juridique équivalent et aux côtés du juge. Dans ses domaines spécialisés, il est un garant de la stabilité économique et sociale au sein des démocraties européennes. La valeur de la profession devient totalement autonome de celle de la magistrature. Elle est à redéfinir en tenant compte de son utilité sociale globale.

5 | FORMATION DE LA PROFESSION EUROPEENNE DU FUTUR



CHAPITRE 5

Formation de la profession européenne du futur

Aujourd'hui, les Rechtspfleger et leurs homologues européens reçoivent une formation très différente selon le pays dans lequel ils exercent (A). Harmoniser la formation de ces professionnels à travers l'Europe est une condition indispensable à l'émergence d'une profession unifiée (B).

- A) Un niveau de formation variable pour les Rechtspfleger et les professions similaires dans l'Europe d'aujourd'hui

Pays	Conditions d'accès à la profession	Niveau de l'autorité de recrutement	Principal mode de recrutement	Autres voies d'accès	Fournisseur de formation	Durée de la formation	Formation continue obligatoire
Allemagne 	Diplôme sanctionnant 3 années d'études supérieures en droit	Régional	Concours régional	Non	Structures privées régionales	3 ans dont 15, 16 ou 18 mois de stage pratique	Non
Autriche 	Diplôme d'études secondaires	Régional	Entretien avec un jury de sélection, sélection sur la base d'une candidature écrite, examen pratique	Non	Structures publiques	5 ans dont 10 mois de formation théorique	Non
Corée du Sud 	Etre fonctionnaire de justice et avoir suivi avec succès la formation auprès de l'institut spécialisé	National	Concours et examen pratique	Examen interne pour les fonctionnaires	Structure publique nationale unique	6 mois	Non déterminé
Danemark 	Diplôme d'études secondaires	Juridiction	Sélection sur dossier et entretien avec le chef de juridiction	Apprentissage au lieu d'un diplôme	Sans objet	3 à 5 mois + stages	Non déterminé
Espagne 	Licence en droit	National	Concours national	Examen interne pour les fonctionnaires	Structure publique nationale unique	6 mois	Oui
Estonie 	Diplôme de l'enseignement supérieur	National	Concours national et tests pratiques	Passerelles pour d'autres professions	Deux structures publiques (niveaux régional et national)	Période probatoire de 6 mois	Si besoin
France 	Greffiers	National	Concours national	Non	Structure publique nationale unique	18 mois	10 jours par an pendant 5 ans
	Directeurs des services de greffe judiciaires			Promotion au choix pour les greffiers, passerelles pour d'autres professions			

Pays	Conditions d'accès à la profession		Niveau de l'autorité de recrutement	Principal mode de recrutement	Autres voies d'accès	Fournisseur de formation	Durée de la formation	Formation continue obligatoire
Italie 	<i>Dirigenti, direttori amministrativi, funzionari giudiziari</i>	Diplôme de l'enseignement supérieur	National	Concours national	Examen interne pour les fonctionnaires	Formation initiale structure publique nationale unique	Sans objet	De quelques mois à 1 an
	<i>Cancelliere, assistente giudiziario</i>	Diplôme sanctionnant 4 ou 5 années d'études supérieures			Passerelles pour d'autres professions	Formation continue structures publiques nationales et régionales		Non
Japon 	Expérience professionnelle et formation spécifique		Juridiction	Expérience professionnelle et formation spécifique	Aucune	Structure publique nationale unique	1 à 2 ans	Oui
Luxembourg 	Diplôme d'études secondaires		National	Concours national	Non déterminé	Structure publique nationale unique	Formation de 3 mois suivie d'un stage de 2 ans et d'un examen	Non
Maroc 	Diplôme de l'enseignement supérieur		National	Concours national	Examen interne pour les fonctionnaires	Deux structures publiques	1 à 2 mois	Non
Norvège 	Diplôme de l'enseignement secondaire ou diplôme de l'enseignement supérieur		National, régional ou au niveau de la juridiction	Sélection sur dossier et entretien avec un jury	Aptitudes personnelles reconnues, expérience professionnelle et formation continue pertinente dans d'autres professions	Structure publique nationale unique	Aucune durée minimum n'est imposée	Non
Portugal 	Diplôme de l'enseignement supérieur ou parcours professionnel équivalent		National	Concours national	Examen interne pour les fonctionnaires	Une structure publique nationale et une organisation professionnelle nationale	Structure publique nationale : variable Organisation professionnelle nationale : 30 mois	Oui

Pays	Conditions d'accès à la profession	Niveau de l'autorité de recrutement	Principal mode de recrutement	Autres voies d'accès	Fournisseur de formation	Durée de la formation	Formation continue obligée
Roumanie 	Études secondaires ou diplôme supérieur en droit	National	Concours national	Concours organisés par les cours d'appel, la Cour de cassation ou leurs ministères publiques lorsque le nombre de postes vacants compromet la continuité du service public	Structure publique nationale unique	6 mois	Non déterminé
Slovenie 	Conseiller juridique	Juridiction	Concours national, sélection sur dossier, entretien avec un jury et tests pratiques	Non déterminé	Pas de formation spécifique car un stage en juridiction d'au moins 8 mois est requis pour se présenter à l'examen d'Etat en droit	Non déterminé	Non
	Asistant judiciaire						
	Asistant judiciaire indépendant Asistant judiciaire principal						
Suède 	Aucune	Juridiction	Entretien avec le chef de juridiction et tests pratiques	Certains emplois sont publics uniquement en interne	Sans objet		Oui
Tunisie 	Diplôme d'études secondaires, diplôme de l'enseignement supérieur ou diplôme en droit	Juridiction	Concours national, entretien avec un jury et tests pratiques	Non déterminé	Structure publique nationale unique	3 à 6 mois suivant le grade	Non

B) Une formation européenne unifiée pour la profession du futur

En 1999, à Bologne, les ministres de l'éducation de l'Union européenne ont initié la création d'un espace européen de l'enseignement supérieur. Ils soulignaient notamment l'avantage économique à disposer en Europe de systèmes d'enseignement comparables, permettant d'augmenter la mobilité des étudiants et de donner une dimension européenne aux enseignements qui gagneraient alors en qualité. L'éducation et la formation tout au long de la vie furent ajoutées à ce programme lors du sommet de Prague en mai 2001.

La création d'une profession du futur, dotée d'un profil professionnel unifié au niveau européen, s'inscrit pleinement dans cette démarche ainsi que dans le développement d'une Europe du droit et de la justice. L'accès à la profession de Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe doit être régi par la loi. Tout candidat devra justifier d'études supérieures en droit d'une durée au moins égale à quatre ans ou d'une formation spécialisée équivalente. Au cours de ses études ou de sa formation, le candidat devra avoir suivi autant d'enseignements théoriques que pratiques. Doté de cette qualification, le candidat recevra une formation spécifique, à la fois théorique et pratique auprès des tribunaux et des ministères publics afin d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de ses missions. D'une durée minimale d'un an, cette formation sera sanctionnée par un examen conditionnant l'entrée en fonction.

Le tableau ci-dessous illustre l'organisation de la formation :

Degré	Formation	Durée
1 ^{er}	Etudes supérieures en droit ou formation spécialisée équivalente	Supérieure ou égale à 4 ans
2 ^{ème}	Formation spécifique Formation théorique et pratique auprès des tribunaux et ministères publics portant sur les missions confiées à la profession du futur et sanctionnée par un examen conditionnant l'entrée en fonction	Supérieure ou égale à un an
3 ^{ème}	Nomination	

Le contenu de la formation spécifique (2^{ème} degré) devra permettre au candidat de remplir les missions dévolues à la profession du futur.

6

EFFETS POSITIFS DU TRANSFERT DE COMPÉTENCES AU RECHTSPFLEGER/ GREFFIER POUR L'EUROPE À L'ÈRE DU CHANGEMENT



CHAPITRE 6

Effets positifs du transfert de compétences au Rechtspfleger/ Greffier pour l'Europe à l'ère du changement

A) L'espace européen de justice à l'ère du changement

A l'ère du changement, l'espace européen de justice est confronté à un grand nombre de défis auxquels il convient d'apporter une réponse équilibrée. Dans les conclusions de sa réunion des 26-27 juin 2014 le Conseil Européen évoque la nécessité de prendre des mesures politiques cohérentes et prévoit des réformes structurelles (EUCO 79/14, points 1 et 5). La transposition uniforme des instruments existants doit constituer une priorité particulière (EUCO 79/14, point 3). L'espace de droit européen est tenu de mobiliser des concepts qui permettront de faire face à l'ère du changement. Et c'est précisément à l'ère du changement que des efforts particuliers sont nécessaires pour réaliser un des objectifs principaux de l'Union Européenne.

C'est la vision ordonnée d'un espace de liberté, de sécurité et de justice comme le prévoit l'article 3 alinéa 2 du traité de l'Union Européenne dans la version de Lisbonne et l'article 67 aliéna 1 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE). L'Union Européenne ne met pas seulement à la disposition de ses citoyens un tel espace mais le constitue. La conclusion d'accords d'association supplémentaires entre l'Union Européenne et d'autres pays démontre que la capacité de rayonnement d'une telle vision ordonnée n'est pas interrompue. L'admission et l'adhésion d'autres pays européens fait apparaître que l'espace de justice s'est agrandi de façon continue mais également que la recherche d'un cadre commun de référence pour un droit civil européen et l'harmonisation croissante des systèmes judiciaires nationaux sont la preuve des efforts en vue de la création d'un espace démocratique, basé sur l'état de droit et social à la recherche de lui-même et qui représente l'avenir de l'Europe.

De plus en plus de citoyens de l'Union Européenne cherche et trouve un accès à la justice au niveau national et international. Pour en être persuadé, il suffit de porter son regard sur les règlement européens relatifs à l'insolvabilité, au titre exécutoire européen, à l'injonction de payer européenne, aux petites créances, à la coopération en matière d'affaires d'aliments, aux successions, à la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale et à la reconnaissance mutuelle de mesures de protection en matière civile. Le projet d'un parquet européen doit également être accéléré selon l'article 86 TFUE, projet important pour une meilleure protection des intérêts financiers

de l'Union Européenne. Au plan européen, l'institutionnalisation judiciaire progresse de même que le nombre de procédures transfrontalières. L'adage selon lequel *le droit ne s'arrête pas aux frontières est partie inhérente entre temps des canons expérimentés par tous les acteurs dans le domaine judiciaire.*

Les défis à l'ère du changement ainsi que l'élargissement successif de l'espace européen de justice entraîne un accroissement constant de la charge de travail des tribunaux et une sollicitation des ressources de la justice de plus en plus importante. Une durée de procédure trop longue et un défaut d'équité et la perte de confiance au sein de la population sont des dangers que le changement peut provoquer. Il faut combattre de telles tendances. Une charge de travail accrue des tribunaux peut être liée à de graves problèmes budgétaires et s'étendre de façon générale au budget des états. Précisément à l'ère du changement la résolution de problèmes structurels devient existentielle comme l'a constaté la Commissaire européenne Věra Jourová lors de la présentation du baromètre de l'UE 2015 : *« un système judiciaire performant constitue le pilier fondamental de chaque démocratie. Les réformes de la justice jouent un rôle prépondérant dans le renforcement des valeurs communes de l'Union et dans la création d'un espace favorable à l'investissement nécessaire à une croissance durable ».*

Des concepts de politique judiciaire sont exigés, aptes à la conduite du changement et pour soutenir l'élargissement de l'espace de justice. Une exigence de concepts qui peuvent contribuer à une consolidation majeure.

La création d'un Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe, évoquée pour la première fois par Monsieur Thomas Kappl, à présent président d'honneur de l'EUR, en qualité d'organe indépendant de l'organisation judiciaire, est un tel concept. La création d'un Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe contribue à l'établissement d'un système judiciaire efficient. Elle contribue également de façon notable à la consolidation des systèmes judiciaires. L'histoire plus que centenaire du Rechtspfleger en Allemagne, par exemple, a démontré qu'il s'est avéré le garant sûr et flexible des structures juridiques efficientes. Son exceptionnel champ de compétences, son autonomie et son indépendance ainsi que sa collaboration effective avec d'autres organes du système judiciaire comme les juges et les procureurs en sont la démonstration. Sa flexibilité lui permet d'accompagner les processus de changement et d'apporter des performances d'intégration majeurs.

La création du Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe constitue la réponse à apporter sur le plan des politiques judiciaires à l'ère du changement. Par la création du Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe, l'Union Européenne se mobilise sur un concept particulièrement cohérent pour affronter les défis actuels et futurs. Nous avons besoin d'organes de décision autonomes et indépendants qui puissent agir sur les différents niveaux de responsabilité et qui disposent d'une incomparable spécialisation. C'est la raison pour laquelle le Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe ne se voit pas comme concurrent du juge et du procureur.

En qualité d'organe de l'organisation judiciaire le greffier constitue le deuxième pilier du troisième pouvoir. Les propos de M. Guy DEVEL, ancien directeur général des affaires juridiques du Conseil de l'Europe en 2001, dans son avant-propos à l'étude comparative sur les fonctions et statuts des greffiers/Rechtspfleger éditée par l'Union Européenne des Greffiers, conservent une validité permanente : « *Le greffier de justice est l'un des garants de l'efficacité de la justice. Ses tâches non-juridictionnelles et juridictionnelles contribuent à améliorer le fonctionnement de la justice, à veiller au respect des procédures judiciaires et à en accélérer le cours* ».

Il est dès lors conséquent et logique que le rapport de la CEPEJ (Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice) dans son rapport « Systèmes Judiciaires Européens 2014 - données 2012 » consacre un chapitre séparé au Greffier (rapport CEPEJ précité page 182). Y figurent 16 pays européens dans lesquels le Rechtspfleger / Greffier ou des fonctionnaires similaires contribuent de façon notable à la fonctionnalité et à l'efficacité de l'espace judiciaire européen. Sont mentionnés : Allemagne, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Estonie, Croatie, République Tchèque, Danemark, Georgie, Hongrie, Irlande, Islande, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Espagne et Suisse. Selon l'Union Européenne des Greffiers de Justice, il convient d'y ajouter la France, la Norvège, la Roumanie, la Suède, la Finlande, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal. En outre selon l'Union Européenne des Greffiers de Justice il faut ajouter les membres associés Japon, Maroc et Corée du Sud.

B) Une justice efficiente à l'ère du changement

Le traité de Lisbonne constitue la référence de politique judiciaire la plus importante pour l'intégration européenne. A l'ère du changement la

programmation du traité confère une importance élémentaire respectivement existentielle : coopérer de façon plus étroite et plus complète afin de pouvoir adopter plus facilement et plus rapidement les changements. Des coopérations plus étroites signifient dans ce contexte que le propre champ d'action peut être sensiblement élargi. La coopération conduit finalement à la consolidation. Le fait que le traité de Lisbonne dans son article 3 alinéa 2 (TUE) place la vision ordonnée d'un espace de liberté, de sécurité et de justice avant la réalisation du marché intérieur selon l'article 3 alinéa 3 TUE ne constitue pas un antagonisme mais résulte seulement et uniquement des réussites et progrès judiciaires du passé. Si le droit peut être un agrégat du changement, (Mark Leonhard, pourquoi l'avenir appartient à l'Europe, page 65) il peut également être l'agrégat moteur du changement.

A l'heure actuelle les systèmes judiciaires nationaux sont notamment confrontés à la nécessité de trouver une réponse flexible et rapide aux défis politiques. A cet égard le Rechtspfleger s'est avéré être un vecteur particulièrement important en raison de sa formation universelle et qualifiée, un facteur de consolidation important au sein de la justice, en l'occurrence aux côtés des juges/procureurs et des notaires. Son important champ de compétences et de responsabilité et son statut permettent au Rechtspfleger de régler une grande part des affaires judiciaires pendantes. De cette façon le Rechtspfleger contribue à apporter une valeur ajoutée à la dimension institutionnelle de la collaboration. Son potentiel est loin d'être complètement exploité dans les procédures européennes.

Le traité de Lisbonne prévoit que la coopération simplifiée renforcée est part de l'intégration (article 20 en relation avec l'article 326 TFUE). La coopération renforcée doit être mise en oeuvre dans tous les domaines politiques y compris dans celui de la justice. Ce ne sont pas seulement les citoyens de l'Union Européenne qui cherchent et trouvent le droit mais aussi les systèmes judiciaires des différents états qui communiquent de plus en plus entre eux et dans une mesure qui met la justice au défi.

Le réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, le réseau judiciaire européen en matière pénale, le portail juridique européen et l'atlas judiciaire européen en matière civile en sont les exemples. Les propos de Jacques BARROT dans le communiqué de presse de la Commission Européenne du 23.06.2008 sont devenus une réalité : « *Le réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale est l'instrument central pour faire de*

l'Europe un espace de justice en matière civile, dans lequel les autorités et les tribunaux des pays membres collaborent de façon efficiente. Cet espace nous allons le réaliser pas après pas, pierre après pierre au service de nos citoyens ».

Un processus intégré et voté évolue de plus en plus vers un paradigme de systèmes judiciaires nationaux. La recherche de l'interopérabilité des systèmes judiciaires nationaux se pose de plus en plus souvent et pas seulement dans l'échange transfrontaliers de données. Sont à mentionner les plans qui visent une institutionnalisation (la création d'un parquet européen selon l'article 86 TFUE). Pas à pas la supranationalisation de la justice en Europe est mise en oeuvre ce qui n'est pas sans poser d'autres défis, du moins dans l'ère du changement où les budgets de la justice sont particulièrement sollicités. Ceci conduit à une charge de travail plus importante des tribunaux.

L'introduction d'un Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe constituera une contribution importante pour la stabilisation et la consolidation des systèmes judiciaires. Enfin, dans la suite de la consolidation des systèmes judiciaires, on peut relever d'ores et déjà des domaines d'activités qui ne sont pas du domaine de la compétence d'un juge ou d'un procureur. C'est d'autant plus vrai qu'en la matière une compétence réservée au seul juge n'apparaît pas justifiée. En outre la pratique judiciaire de certains pays membres ont d'ores et déjà réservé au Rechtspfleger sa place dans le domaine de la communication entre les systèmes judiciaires. Ainsi se réalise une contribution importante non seulement pour la mise en oeuvre du droit mais aussi un apport pour le fonctionnement unifié du marché intérieur. L'article 81 alinéa 2 (TFUE) est particulièrement clair à cet égard dans la mesure où il vise la connexité entre une justice efficiente et un marché intérieur efficient. Cette conception est conforme aux conclusions du Conseil Européen dans sa réunion du 26/27 juin 2016 : « Une politique européenne bien conçue en matière de justice contribuera à la croissance économique en permettant aux entreprises et aux consommateurs de bénéficier d'un environnement fiable au sein du marché intérieur » (EUCO 79/14, page 5).

À cet égard il faut veiller aux différents ordres et traditions juridiques des pays membres, article 67 alinéa 1 TFUE. L'histoire juridique plus que centenaire et couronnée de succès du Rechtspfleger en a fait une part de la tradition juridique européenne, mais une tradition qui révèle un potentiel d'avenir notamment à l'ère du changement.

C) L'accès à la justice à l'ère du changement

L'Union Européenne facilite l'accès au droit (access to justice), article 67 alinéa 4 TFUE. L'Union Européenne a l'obligation de prendre des mesures qui garantissent un accès effectif au droit, article 81 alinéa 2 - e TFUE. *Le programme de La Haye qui prévoit le renforcement de la liberté, de la sécurité et du droit dans l'Union Européenne*, adopté les 4-5 novembre 2004 (ABI. C 53 du 03.03.2005 page 1) en a fixé la base. L'édition 2015 du tableau de bord Justice de l'UE dispose, dans ce contexte, que : « *L'accès à un système de justice effectif constitue un droit fondamental, qui est à la base des démocraties européennes et qui est reconnu par les traditions constitutionnelles communes aux États membres* » (*Tableau de bord Justice 2015 UE, introduction*).

Garantir cet accès est sur le plan conceptuel une démarche d'avenir. La problématique de la mise en œuvre de l'accès au droit (access to justice) constitue actuellement et dans l'avenir une préoccupation de la pratique juridique. Garantir l'accès au droit (access to justice) à l'ère du changement nécessite des concepts de politique judiciaire particulièrement cohérents qui attestent le plus possible d'une proximité aux citoyens.

Le Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe est un tel concept en accord avec l'agenda juridique de l'Union Européenne. La mise en œuvre de ce concept qui a fait ses preuves répond à la mission de politique judiciaire de l'Union Européenne, qui est de prendre des décisions de façon claire et proche du citoyen. La pratique juridique démontre que les procédures menées ou accompagnées par les Rechtspfleger se caractérisent comme étant très proche du citoyen. Dans chaque phase de la procédure le Rechtspfleger entame un dialogue avec le justiciable. On ne peut atteindre plus de proximité et plus de symétrie d'information. De cette façon le Rechtspfleger aide à renforcer la position du citoyen. Le Rechtspfleger permet ainsi au citoyen de récupérer son argent, délivre des certificats pour lui permettre d'établir ses droits de succession, rend des décisions permettant l'exécution forcée, tient des registres publics qui peuvent être consultés par les citoyens, fixe des indemnités, agit dans les procédures de curatelles et de tutelles et dirige les greffes.

Un aperçu de la situation du greffier démontre qu'aucune autre activité n'est aussi étroitement liée que celle du juge et du greffier. De plus le Rechtspfleger

est le trait d'union primaire et immédiat du droit dans la majorité des cas qu'il traite en qualité d'organe indépendant et autonome de l'organisation judiciaire. Il est le lien entre le citoyen et le droit. Il a répondu aux attentes sur le plan du droit et de la politique sociale dans la mesure où pour les procédures qu'il mène ou accompagne il n'y a pas d'obligation de constituer avocat (justice directe). Ainsi l'accès du citoyen au droit est plus rapide, moins complexe et moins onéreux ce qui revêt précisément une importance centrale dans le domaine de la juridiction gracieuse. Dans ce domaine le citoyen est maître de la procédure, il donne l'impulsion pour le début de la procédure, son objectif et la fin. Dans ce domaine mais aussi dans beaucoup d'autres, il convient d'éviter une asymétrie d'information entre le citoyen et la recherche du droit.

Ainsi on pourrait conclure que la création du Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe contribue de façon essentielle à garantir l'accès au droit. En reprenant les termes de Guy DEVEL : « *De même le greffier de justice joue un rôle essentiel de trait d'union entre le public et le juge, permettant ainsi un meilleur accès des citoyens à la justice* » (Guy DE VEL, avant-propos de l'étude comparative de l'E.U.R.).

D) La confiance du citoyen en la justice - public confidence - à l'ère du changement

La commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) précise dans son étude n° 20 « systèmes judiciaires européens - efficacité et qualité de la justice, édition 2014 (données 2012) quant à la confiance des citoyens de l'UE en la justice : « *Le système judiciaire est investi d'une mission de service public au bénéfice des citoyens et les droits des usagers des tribunaux doivent ainsi être protégés* », (chapitre 4, page 92).

La mesure de la confiance publique dans les systèmes judiciaires nationaux (public confidence) repose sur la connaissance qu'elle constitue un facteur déterminant pour la réussite du projet judiciaire européen. Celui qui génère plus de confiance publique (public confidence), génère généralement plus d'acceptance au sein de l'Union. Le citoyen se sent plus sûr s'il accède plus vite au droit. Le citoyen est plus satisfait lorsque la justice lui apporte son aide pour obtenir ses droits. La justice est là pour les citoyens et non l'inverse le citoyen pour la justice. Précisément à l'ère du changement il convient

de garder à l'esprit cette notion et d'en consolider les bases internes. Le développement de sociétés parallèles et d'une justice parallèle se trouve privé de base et ne laisse plus de place à des radicalisation quelle qu'elles soient. La sécurité intérieure de l'Union ne dépend pas seulement de facteurs externes mais de manière essentielle de facteurs internes, de l'accord des citoyens. Une confiance publique (public confidence) signifie plus de poussée pour le processus de transformation. Au contraire une insatisfaction publique paralyse la justice et l'oblige à se justifier de façon permanente et à avoir une réflexion propre qui nécessite beaucoup de temps et des ressources importantes. A l'ère du changement, une justice efficiente est d'une importance élémentaire.

Des concepts de consolidation cohérents sont particulièrement requis de nature à contribuer à plus de confiance publique. Il faut faire appel à des collaborateurs agissant de façon autonome qui maîtrisent les devoirs que le changement entraîne. La réponse réside dans l'introduction du Rechtspfleger/Greffier européen, partie intégrante de l'organisation judiciaire et qui agit dans la proximité immédiate du citoyen. Les missions confiées au Rechtspfleger sont déterminantes ainsi que sa spécialisation, son autonomie et son indépendance. Ces qualités confèrent au Rechtspfleger non seulement une place particulière au sein de la justice mais aussi une place particulière aux côtés des citoyens. On obtient ainsi une consolidation de l'espace juridique dans lequel le citoyen se déplace. Le Rechtspfleger/greffier européen a également le devoir de garantir, de consolider et de développer l'état de droit démocratique.

E) Evaluation de la justice : des dysfonctionnements à éviter à l'ère du changement

Une pratique judiciaire, marquée par une surcharge de travail permanente et des durées de procédures beaucoup trop longues et produisant des inéquités importantes, conduit à des dégâts économiques et à la perte du bien le plus précieux qu'un état démocratique puisse avoir : la confiance du citoyen. L'article 6 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme prévoit que toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial. La violation de cet article constitue une violation des droits de l'homme qui peut mener à des demandes d'indemnisation. A cet égard il faut rappeler la recommandation du Conseil de l'Europe n° R 86 (12) *relative aux*

mesures de nature à prévenir ou de réduire la surcharge de travail des tribunaux (adoptée le 16 septembre 1986 par le comité des ministres). La plupart des pays européens disposent d'un système légal de compensation pour faire face aux dysfonctionnements au sein de la justice (rapport de la CEPEJ, édition 2014, systèmes judiciaires européens - efficacité et qualité, page 197 et suivantes). La cour de justice européenne peut également condamner les états membres à des peines d'amendes si elle constate des durées excessives de procédures.

Dès lors on peut se poser la question si l'introduction du Rechtspfleger/Greffier pour l'ope ne contribue pas à éviter les dysfonctionnements, à garantir une durée de procédure appropriée et à minimiser le paiement de compensations. Car l'introduction du Rechtspfleger/Greffier pour l'ope permet aux juges et aux procureurs de se concentrer sur le cœur de leurs missions à savoir le contentieux et les poursuites pénales.

L'introduction du Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe doit contribuer à garantir le droit effectif à la justice et empêcher une perte de confiance au sein de la population. Cela apparaît clairement dans les contentieux de masse au niveau de l'exécution forcée comme la délivrance d'une injonction de payer nationale ou européenne mais aussi dans d'autres contentieux de masse comme la tenue des registres publics (registres de commerce et fonciers). L'injonction de payer permet de régler un grand nombre de procédures civiles ce qui conduit à décharger le juge. En raison de sa formation étendue, de sa spécialisation et de son large champ de compétences, le Rechtspfleger est particulièrement approprié pour mettre en œuvre des réformes structurelles et conduire le changement. Des économies budgétaires importantes peuvent être obtenues en évitant des procédures trop longues.

La confiance du citoyen en sa justice pèse aussi dans la balance - un avantage non monétaire mais inestimable. Avec le concept d'un Rechtspfleger/greffier pour l'Europe on peut utiliser une option avec une compétence d'évaluation importante dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Parallèlement des structures juridiques flexibles et sûres peuvent être créées par l'introduction du Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe permettant un équilibre ciblé de la justice. *A l'ère du changement l'augmentation des missions du Rechtspfleger signifie un dysfonctionnement moindre au sein de la justice.*

F) L'efficacité de la justice - effets de synergie à l'ère du changement

Il ne suffit pas de mettre en lumière les compétences d'évaluation du Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe, mais aussi les effets importants de synergie qui sont liés avec l'introduction du Rechtspfleger/Greffier pour l'Europe. L'histoire du Rechtspfleger allemand peut servir de modèle car elle est étroitement liée à l'histoire de la réforme de la justice. L'histoire du Rechtspfleger allemand est l'histoire de l'évaluation de la justice. C'est précisément dans les périodes de budgets réduits que le développement politique et juridique du Rechtspfleger s'est accéléré.

Le Rechtspfleger n'avait pas pour objet d'être un contre-poids au juge mais d'établir un équilibre complémentaire. Les juges et les Rechtspfleger ont le devoir d'aider le citoyen à trouver ses droits. L'instauration du Rechtspfleger ouvre la possibilité à la Justice de s'opposer au gaschis éhonté de temps du juge (Adikes en 1906). Il faut particulièrement souligner que les juges sont occupés par une multiplicité de tâches et de contentieux de masse qui ne relèvent pas de leurs tâches juridictionnelles propres mais plus de la prévoyance et de la protection judiciaire. A ce titre on peut citer comme exemples les tâches en matière gracieuse et d'exécution forcée. Dans l'objectif d'une justice efficace, dynamique et moins onéreuse, il est nécessaire que les juges se concentrent sur les décisions contentieuses et la justice pénale et confient des tâches qui ne sont pas nécessairement juridictionnelles à des fonctionnaires qualifiés comme par exemple le Rechtspfleger. Cela vaut également pour les procureurs.

Des synergies peuvent ainsi être trouvées en transférant des tâches non juridictionnelles aux Rechtspfleger qui s'avèrent être une alternative moins onéreuse que le recrutement complémentaire de juges. En outre les juges ainsi libérés peuvent se consacrer aux tâches juridictionnelles effectives et être affectés dans les domaines où les charges de travail sont particulièrement lourdes. A cet égard un effet budgétaire est à prendre en compte dans la mesure où l'on évite le recrutement de juges supplémentaires. En outre un transfert complet de tâches au Rechtspfleger permet d'éviter les réserves de tranfert et les doubles compétences gênantes, lesquels sont responsables de perturbation importantes dans les procédures et les processus d'organisation au sein des tribunaux. Des synergies peuvent donc être obtenues si l'on cible une plus grande économie de procédures.

REMERCIEMENTS



Au nom de l'Union Européenne des Greffiers/Rechtspfleger (E.U.R.), j'adresse mes plus vifs remerciements à tous celles et ceux qui ont contribué à la réalisation de cet ouvrage et apporté leur aide et soutien technique :

- les membres du groupe de travail : Pia Brostrøm, Maria Canizares, Alberto Tomas San José Cors, Maryse Galon, Wolfgang Laemmer, Antonio Marcal, Catherine Oberzusser, Gerhard Scheucher, Walter Szoeky, Geert Van Nuffel, Vivien Whyte

- les vice-présidents : Hilde Andreassen, Hervé Bonglet, Pia Brostrøm, Alberto Tomas San José Cors, Fernando Jorge Fernandez, Anette Jellve, Gabriele Guarda, Wolfgang Laemmer, Ylle Pulk, Jeannot Rischard, Gerhard Scheucher, Geert Van Nuffel

- les organisations membres associés de Corée du Sud, du Japon et du Maroc

- les collègues Daniel Szabados (Hongrie) et Abderraouf Bouchacha(Tunisie)

- les traducteurs : Heidi Hell, Thomas Kappl, Wolfgang Laemmer, Geert Van Nuffel et Vivien Whyte

- les membres d'honneur de l'E.U.R. : Thomas Kappl, Heidi Hell, Harald Wilsch

- les autorités judiciaires de Slovénie

- l'équipe Originis (Cyril Toutain, Gautier Riva, Marion Loisy)

et tous ceux qui, de près ou de loin, nous ont soutenus et encouragés.

Jean-Jacques Kuster
Président de l'E.U.R.

2016



DE

WEISSBUCH

FÜR EINEN RECHTSPFLEGER / GREFFIER FÜR
EUROPA

RGfE



INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort

1. Einleitung
2. Stand des Berufes und seine Entwicklung in Europa
3. Modellstatut des Rechtspflegers/greffier für Europa
4. Die Aufgaben des Rechtspflegers/greffier für Europa
5. Die Ausbildung des Rechtspflegers/greffier für Europa
6. Positive Effekte der Aufgabenübertragung auf den
Rechtspfleger/greffier für Europa in den Zeiten des Wandels

Dankesworte

VORWORT



Europa ist schwierig geworden. Europa braucht eine starke Hand, Europa braucht eine starke Verwaltung, Europa braucht vor allem eine starke Justiz. Die starke Justiz ist die Dritte Gewalt des Staates, die Rechtspflege in den Bereichen der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit sowie der vorsorgenden, nichtstreitigen Gerichtsbarkeit, die der Bürger für sein tägliches Leben in Europa braucht. Die vorsorgende Gerichtsbarkeit muss transparent und vor allem bürgernah sein. Dem Richter bleibt die Zivil- und Strafgerichtsbarkeit vorbehalten. Aber wir brauchen in der vorsorgenden Gerichtsbarkeit den Europäischen Rechtspfleger zur Verwirklichung des einheitlichen Rechtsraumes innerhalb der Europäischen Union gemäß dem Grünbuch der Europäischen Union der Rechtspfleger.

Der einheitliche Rechtsraum im Bereich der vorsorgenden, nichtstreitigen Gerichtsbarkeit ist in allen Lebenslagen der Bürger erforderlich, sei es, dass ein Spanier in Schweden eine Handelsgesellschaft gründet, um dort Verträge zu schließen und Geschäfte abzuwickeln, sei es, dass ein österreichischer Rentner sich eine Wohnung auf Sizilien als Altersruhesitz kauft, sei es, dass eine französische Erbin eine Erbschaft, die in Rumänien angefallen ist, ausschlagen will.

Wir, die Europäische Union der Rechtspfleger, wollen dazu beitragen, dass die Bürger in diesem einheitlichen Rechtsraum an ihren Heimatorten „Europa“ leben, ihre Ansprüche geltend machen und durchsetzen können. Wir wollen eine Harmonisierung des Rechts und wir wollen eine Harmonisierung der Berufsbilder in den Justizsystemen der europäischen Staaten.

Dies war der Grund, dass ich im Jahr 2007 bei der Übernahme der Präsidentschaft erklärt habe, wir werden einen Europäischen Rechtspfleger vorschlagen und diesen in einem Grünbuch verankern. Das Grünbuch wurde am 8. Dezember 2008 der Europäischen Kommission in Brüssel übergeben. Es ist unterdessen in 11 Sprachen erschienen.

Mit dem Europäischen Rechtspfleger leisten wir einen wesentlichen Beitrag zu dem einheitlichen Rechtsraum. Der Europäische Rechtspfleger trägt zu einer effizienten und vor allem bürgernahen Justiz bei. So könnte der Spanier in Schweden eine Handelsgesellschaft gründen und diese in einem Europäischen Handelsregister, das für den einheitlichen Rechtsraum noch zu schaffen ist, eintragen lassen.

So könnte die französische Erbin beim Greffier in ihrer französischen Heimatstadt die Erbschaft, die in Rumänien angefallen ist, wirksam ausschlagen. So könnte der österreichische Rentner in Graz beim Rechtspfleger sein Eigentum an der Wohnung auf Sizilien in einem Europäischen Grundbuch, das für den einheitlichen Rechtsraum noch zu schaffen ist, sichern lassen.

Während meiner Amtszeit als Präsident der Europäischen Union der Rechtspfleger haben wir das Grünbuch als Diskussionsgrundlage den Justizministerien in 17 europäischen Staaten (Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Kroatien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowenien, Spanien) und den Vertretern der Berufsverbände von zwei außereuropäischen Staaten (Japan, Süd-Korea) persönlich übergeben. Der Vorschlag des Europäischen Rechtspflegers wird von der Europäischen Kommission für effiziente Justiz (CEPEJ) beim Europarat in Straßburg diskutiert. Der Rechtspfleger ist in dem Bericht der CEPEJ „Europäische Justizsysteme – Ausgabe 2014“ aufgenommen.

Das höchste Gremium der Europäischen Union der Rechtspfleger, der Kongress bzw. die Generalversammlung, hat in Resolutionen die Notwendigkeit der Schaffung eines Europäischen Rechtspflegers wie folgt unterstrichen.

Im Rechtsraum der Europäischen Union sind die Gerichte der Europäischen Staaten stark überlastet, da aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise die Anzahl der gerichtlichen Verfahren steigt. Rückstände entstehen insbesondere in den Bereichen, in denen die Finanz- und Wirtschaftskrise ihre Auswirkungen zeigt. Hierzu gehören :

- Nationales Mahnverfahren
- Europäisches Mahnverfahren
- Zwangsvollstreckungen
- Zwangsversteigerungen
- Insolvenzverfahren
- Grundbuch
- Handelsregister

Die Europäische Union der Rechtspfleger unterstützt die Bestrebungen der Europäischen Union, das Recht in dem einheitlichen Rechtsraum in Europa weiterhin zu harmonisieren. Neben dem Europäischen Erbschein sind sowohl ein Europäisches Handelsregister als auch ein Europäisches Grundbuch zu schaffen.

Der im Jahr 2013 in das Amt des Präsidenten der Europäischen Union der Rechtspfleger gewählte Kollege aus Frankreich, Herr Jean-Jacques Kuster, hat das Grünbuch dem Rechtsausschuss des Europäischen Parlaments zur Diskussion vorgelegt.

Fast acht Jahre war nun das Grünbuch für einen Europäischen Rechtspfleger Grundlage für eine öffentliche und wissenschaftliche Diskussion. Der nächste Schritt ist nun ein Weißbuch mit konkreten Vorschlägen zur Schaffung eines Rechtspflegers für Europa.

München, im März 2016

Thomas Kappl
Ehrenpräsident
Europäische Union der Rechtspfleger

1 |

EINLEITUNG



KAPITEL I

Einleitung

Die Europäische Union der Greffiers / Rechtspfleger (EUR) vereint die Berufsverbände und Gewerkschaften aus 16 europäischen Ländern und drei nicht-europäischen Ländern (Deutschland, Österreich, Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Spanien, Südkorea, Marokko und Japan). Dies sind Justizbeamte, die bei Gericht für die gerichtlichen Aufgaben neben Richtern und Staatsanwälten zuständig sind. Sie entlasten auch die Rechtsprechung und verwalten Gerichte. Der Begriff Rechtspfleger als unser Symbol ist die Berufsbezeichnung der deutschen und österreichischen Kollegen, die bei Gericht Aufgaben justizieller Natur als Ergebnis der Übertragung von Aufgaben von Richtern erfüllen. Dies macht den Beruf zum vollwertigen Teil der Justiz.

Gegründet 1967, hat diese Berufsunion Teilnehmerstatus beim Europarat als internationale Nichtregierungsorganisation. Die Union genießt auch einen ständigen Beobachterstatus bei der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) beim Europarat. Die E.U.R. hat an der Entwicklung eines europäischen Instruments, nämlich der Empfehlung R (86) 12 des Ministerkomitees des Europarats, verkündet am 16. September 1986, teilgenommen. Diese empfiehlt bestimmte Maßnahmen zur Verhinderung und Verringerung der Arbeitsbelastung der Gerichte einschließlich bestimmter Maßnahmen „zur Vermeidung der Vermehrung der außergerichtlichen Aufgaben von Richtern und allmähliche Reduzierung durch deren Übertragung auf andere Personen oder Organe“. In der Begründung der Empfehlung wird erwähnt, dass der Rechtspfleger ein Organ der Justiz ist, der die Gerichte bei bestimmten Aufgaben entlasten kann, wie das bei dem deutschen und österreichischen Rechtspfleger der Fall ist.

Im Jahr 1995 verabschiedete die E.U.R. ein Modellstatut für den Europäischen Greffier / Rechtspfleger, in dem die Einführung des Rechtspflegers/Greffiers in europäischen Ländern als eine der Maßnahmen zur Verbesserung der Effizienz der Gerichte vorgeschlagen wird, um dem Bürger eine gerichtliche Entscheidung innerhalb einer angemessenen Frist, basiert insbesondere auf die Empfehlung R (86) 12, zu gewährleisten. Dieses Statut empfiehlt die Einrichtung eines unabhängigen Entscheidungsorgans im Rahmen der gesetzlich festgelegten Befugnisse, viele Funktionen in der freiwilligen Gerichtsbarkeit, in Zivil- und Strafsachen sowie Aufgaben in der Leitung und Verwaltung der Gerichte.

Im Jahr 2008 hat die E.U.R. ein Grünbuch für einen Europäischen Greffier / Rechtspfleger herausgegeben. Die Idee ist die Förderung der justiziellen Zusammenarbeit in Europa und die Verbesserung der Effizienz der Gerichte und bringt die Justiz in einem europäischen Rechtsraum näher an den Bürger. Im Einklang mit ihren Zielen nach dem Statut, das u.a. die Schaffung, Fortentwicklung und Harmonisierung des Rechts auf europäischer und internationaler Ebene beinhaltet, wünschte sich die E.U.R., dass durch dieses Grünbuch eine Debatte auf europäischer und internationaler Ebene in Bezug auf die Schaffung eines neuen europäischen Berufsstands, den Europäischen Rechtspfleger/Greffier, veranlasst wird.

Die Schaffung dieses Berufes sollte erfolgen, um die Gerichte zu entlasten. Der Europäische Rechtspfleger/Greffier kann angesichts der spezifischen Vorschriften in verschiedenen Ländern, mit einigen der Aufgaben der Richter beauftragt werden, um über diese Fälle in völliger Unabhängigkeit zu entscheiden. Das wäre eine Möglichkeit, die übermäßige Arbeitsbelastung der Richter, ein fast universelles Phänomen in Europa, zu beheben.

Diese Debatte hat sowohl mit den europäischen Institutionen und mit vielen Justizministerien in Europa und darüber hinaus mit Universitäten und Ausbildungseinrichtungen, Berufsorganisationen, Juristen usw. stattgefunden. Es ist für die E.U.R. die Zeit gekommen, eine zukunftsweisende Vision des Berufsstandes zu präsentieren, um besser auf Veränderungen, Aufgaben und Anforderungen des öffentlichen Dienstes der Justiz zu reagieren : den Rechtspfleger/Greffier für Europa (RGfE).

Die E.U.R. bittet die Regierungen, die notwendigen politischen Entscheidungen zu treffen und in ihrem Land den Beruf des Rechtspflegers/Greffiers für Europa einzuführen bzw. diesen Berufsstand zu festigen. Dieses Weißbuch ist die Grundlage, in dem nützliche Elemente enthalten sind, über die mit Vertretern des Berufsstandes über seine Einführung, seine Aufgaben und seine grundlegenden Vorschriften zu diskutieren ist. Die europäischen Institutionen sind eingeladen, die Schaffung des Rechtspflegers/Greffiers für Europa zu unterstützen. In der Tat wird dieser Beruf einen europäischen Rechtsraum mit gemeinsamen Verfahren, Institutionen und Rechtsberufen für die Bürger aller Länder des europäischen Kontinents gewährleisten. Er wird dieselbe Sicherheit für die Person, ihr Eigentum und ihren Rechten geben.

In Kapitel II dieses Weißbuchs ist ein Verzeichnis der Berufe der Rechtspfleger und Greffiers in den Mitgliedsländern der EUR zusammengestellt. Diese Bestandsaufnahme in Blockform, kann mit den Daten der Studie der Europäischen Kommission für die Effizienz der Justiz (CEPEJ) an europäischen Rechtssystemen (Ausgabe 2014) vervollständigt werden, welche darlegen, dass es unter den 45 Mitgliedsstaaten des Europarats (die Daten bereitgestellt haben) in 16 Staaten die Existenz des Berufs des Rechtspflegers oder ähnlicher Berufe gibt.

Kapitel III definiert das Modellstatut des Rechtspflegers/Greffiers für Europa. Die Unabhängigkeit bei der Ausübung seiner justiziellen Pflichten bildet die Grundlage der gesetzlichen Garantien.

In Kapitel IV ist ein "Katalog" der Aufgaben, die auf den Rechtspfleger/Greffier für Europa übertragen werden können, aufgezeichnet. Jedes Land kann sie in Übereinstimmung und in Verbindung mit seiner Kultur und seinem Rechtssystem entsprechend abstimmen.

Kapitel V stellt den Ausbildungsweg vor, der für den Zugang und die Ausübung dieses Berufes erforderlich ist. Er besteht aus einem Hochschulabschluss, der mit einer theoretischen und praktischen Ausbildung für die spezifischen Aufgaben dieses Berufes ergänzt wird.

Kapitel VI betont die positiven Auswirkungen der Übertragung von Aufgaben des Richters an den Rechtspfleger/Greffier für Europa, die zur Verbesserung der Effizienz der Gerichte beitragen.

Mit dem RGfE wird ein Berufsstand geboren werden, der den Anforderungen der justiziellen Effizienz in Zivil- und Strafsachen erfüllt; ein Organ, das die Einführung in allen Staaten als Beruf (der RGfE) mit den gleichen Garantien für Kompetenz, Ausbildung und Integrität erlauben wird; eine Säule für das öffentliche Vertrauen in Gerechtigkeit.

Dieses Weißbuch wird auf Französisch, Deutsch und Englisch veröffentlicht. Es ist auch auf digitalisierten Medien mit detaillierter Bestandsaufnahme der Berufe der meisten Mitgliedsländer der E.U.R. verfügbar.

Jean-Jacques Kuster
Präsident der Europäischen Union der Greffiers/Rechtspfleger "E.U.R."

2

SITUATION DES BERUFS UND SEINE ENTWICKLUNG IN EUROPA



KAPITEL 2

Situation des Berufs und seine Entwicklung in Europa

Diese Übersicht basiert auf der Auswertung eines an die Mitgliedsorganisationen der EUR gesandten Fragebogens und ermöglicht eine Analyse der Entwicklung der in dem Beruf durchgeführten Aufgaben. Der europäische Bericht über die Gerichtssysteme von der Europäischen Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ), von dem Europarat gegründet, liefert auch einschlägige Elemente über den Beruf, insbesondere in dem Kapitel über "nicht-richterliches Personal" (Ausgabe 2014, Daten 2012).

I. SITUATION

Im Fragebogen wurde gezielt nach der Beschreibung der auszuführenden Aufgaben, dem Zugang zu dem Beruf und der Ausbildung, den Aufgaben und der Organisation des Berufsstandes in den verschiedenen Ländern gefragt.

Das Ergebnis, das in dieser Art bereits im Grünbuch für einen Europäischen Rechtspfleger / Greffier von der E.U.R. im Jahr 2008 veröffentlicht wurde, ist im Wesentlichen in Bezug auf die Organisation des Berufsstandes gleich geblieben und unterliegt keinen wesentlichen Änderungen in Bezug auf die übertragenen Aufgaben. Trotzdem müssen einige Entwicklungen festgehalten werden und die sind Gegenstand des zweiten Teils dieses Kapitels.

Im Fragebogen wurde nach den Funktionen in den folgenden Bereichen gefragt:

- Nichtstreitige Verfahren
- Strafsachen
- Zivilverfahren
- Verwaltung – Management
- Europäisches Recht

Die Antworten auf den Fragebogen sind unten in einer Tabelle zusammengefasst.

Die detaillierten Antworten der verschiedenen Länder werden auf dem USB-Stick zu diesem Weißbuch zur Verfügung gestellt.

Der Zweijahresbericht der CEPEJ ist auf ihrer Website einsehbar:

<http://www.coe.int/cepej/en>

Tunesien	
Marokko	
Japan	
Süd-Korea	
Slowenien	
Schweden	
Portugal	
Polen	
Norwegen	
Niederlande*	
Luxemburg	
Italien	
Frankreich	
Estland	
Spanien	
Dänemark	
Belgien	
Österreich	
Deutschland	
VERWALTUNG	
Geschäftsleiter	
Referenten Sachbearbeiter Personal	
Leiter der Gerichtskasse	
Dienstvorsitzer der Geschäftsstelle, Disziplinalgewalt	
Mitwirkung bei Einstellung und Ernennungen	
Haushaltsvoranschlag	
Überwachung, Beschaffung und Verwendung der Haushaltsmittel	
Gebäudeverwaltung	
Anderer	
BEDEUTUNG DER ASPEKTE DES EU- RECHTS	
Wichtig	
Nur ein kleiner Teil der gesamten Aufgaben	
Werden immer wichtiger	
Nicht von Bedeutung	
Anderes	

* Stand 2008

Aus den Antworten auf den Fragebögen können wir die Gruppe der Aufgaben in drei Kategorien einordnen:

- Die Funktion der Unterstützung der Richter bis zur Unterstützung auf der Entscheidungsebene (Urteilsentwurf, Rechtsprechung, Forschung)
- die spezifischen Kompetenzen rechtsprechender Natur, ausgeübt durch Übertragung von Zuständigkeiten oder unabhängig und unterliegen der Berufung zur Entscheidung vor dem Richter
- und abschließend die Verwaltungsaufgaben des Gerichtsmanagements

1) Die Zuständigkeiten

a) in nichtstreitigen Verfahren

Wie im Grünbuch, berichteten viele Länder über die Kompetenzen in den genannten Bereichen (Familienrecht und Vormundschaft, Erbschaft, Register (Grundbuchsachen und Handelsregister), Versiegelung, Stellvertreterwahl, Zertifikate und Erklärungen zur Staatsbürgerschaft, wenn sie unter Justizverwaltung fallen.

Länder, wie Deutschland, Österreich, Dänemark und Spanien gehören zu denen, die praktisch alle oder viele der aufgelisteten Zuständigkeiten abdecken.

b) In Strafsachen

Die Rolle des Rechtspflegers / Greffiers in Strafverfahren ist weniger oft erwähnt (bei der Vollstreckung von Sanktionen, Stundung von Geldstrafen, Tätigkeit bei der Staatsanwaltschaft). Nur wenige Länder erwähnten diese Zuständigkeiten (Deutschland, Spanien, Italien). Diese Aufgaben sind nach der Verkündung des Urteils durch den Richter zusätzlich zu erledigen.

c) In Zivilsachen

Folgende Bereiche wurden in dem Fragebogen genannt (Mahnverfahren, Versteigerung von Gebäuden, Insolvenzverfahren, Festsetzung von Kosten, Teilungsverfahren, Zwangsvollstreckung, die Vernehmung von

Zeugen, die justizielle Zusammenarbeit, Prozesskostenhilfe, Kontrolle der Sachverständigen, Wiederaufnahmeverfahren) und fallen ganz oder teilweise in die Zuständigkeit des Greffiers / Rechtspflegers. In vielen Ländern sind diese Aufgaben das Herz des Berufes. Es ist bemerkenswert, dass in Österreich mehr als 80% der Fälle in Zivilsachen zuerst dem Rechtspfleger zur Entscheidung vorliegen.

d) Im Management (Verwaltung, Management)

In den untersuchten Ländern ist das Management des Gerichtspersonals ein fast gemeinsamer Nenner des Berufes. Es sind Aufgaben wie Geschäftsführer, Abteilungsleiter oder Büroleiter, Personalmanagement, Verwaltung des Gerichtshaushalts, Vorgesetzter des Gerichtspersonals, Disziplinarvorgesetzter, Zuständigkeit für Einstellungen, Haushaltsentwürfe, Haushaltssachverständiger, Gebäudemanagement).

Diese Aufgaben unterliegen in den meisten Ländern der Kontrolle oder Autorität des Gerichtspräsidenten oder anderer Justizbehörden.

Diese Tatsache zeigt, dass die Verwaltung der Gerichte nicht ausgelagert werden sollte, um seine Spezifität und Unabhängigkeit zu bewahren und die Kontrolle der Justizaufgaben zu gewährleisten. Greffiers / Rechtspfleger sind „Juristen“ mit einer starken Rechtskultur, die am besten geeignet sind, dieses spezifische Management auszuüben. Die Aufgaben des Gerichtsmanagements sind nicht von justiziellen Aktivitäten trennbar.

2) Personalbeschaffung und Ausbildung

Der Zugang zum Beruf und die Ausbildung sind in Kapitel V in Form einer Tabelle dargestellt.

3) Status

In den befragten Ländern gehört der Beruf zum öffentlichen Dienst (nationalem oder regionalem öffentlichen Dienst) und wird durch das Justizministerium oder durch eine gesonderte Justizbehörde (z.B. Rat für die Justizverwaltung) verwaltet.

Die Kompetenzen des Berufs sind in Rechts- und Verwaltungsvorschriften verankert, oder in Österreich in der Verfassung.

4) Europarecht

Der Einfluss des europäischen Rechts ist bei den Antworten auf den Fragebogen hervorgehoben. Sein Einfluss ist wichtig, auch wenn der Anteil des EU-Rechts nur einen geringeren Teil in den Aufgaben des Berufes darstellt. Viele europäische Regelungen (Vorschriften der Europäischen Union und des Europarats, Abkommen etc.) sind in dem Zuständigkeitsbereich des Greffiers / Rechtspflegers, insbesondere bei grenzüberschreitenden Streitigkeiten. Die E.U.R. unterstützt das Projekt der Europäischen Kommission für die Ausbildung des Justizpersonals in europäischem Recht unter der Prämisse, dass die Ausbildung vor Ort auf diesem Niveau unzureichend ist. Ausbildung im Bereich Europarecht und im Allgemeinen ist ein wichtiges Instrument für die Qualifikation des Personals und sollte den Aufgaben des Berufes entsprechen.

II. DIE ENTWICKLUNG DIESES BERUFES

In dem Modellstatut der E.U.R. für einen europäischen Rechtspfleger von 1995 wurden folgende Grundsätze angewendet:

1. Die Aufgaben der Gerichte wachsen ständig und zwingen dazu, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

- a) Verbesserung der Effizienz der Gerichte
- b) Garantie für die Bürger, eine rechtliche Entscheidung innerhalb einer angemessenen Frist zu erhalten (Artikel 6 Europäische Menschenrechtskonvention),
- c) Intensivierung des Einsatzes von Informationstechnologien für den schnellen Fortschritt der Arbeitsabläufe bei Gericht

2. Bei der Einführung des Rechtspflegerberufes folgten die Länder der Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats Nr. R (86) 12. Die Einführung des Rechtspflegers hat sich als eine geeignete Maßnahme zur Erreichung der Ziele im Punkt 1 erwiesen.

3. Gemäß der Empfehlung R (80) 3 des Europarats über die Lehre, die Forschung und die Ausbildung auf dem Gebiet der Informatik und dem Recht ist es notwendig, den Mitarbeitern der Justiz geeignete Möglichkeiten für die Aus- und Fortbildung zu gewährleisten.

4. Eine einheitliche Regelung der Institution des Rechtspflegers und vor allem der Ausbildung ist zum Nutzen der Anerkennung der Diplome (Richtlinie 89/48 der Europäischen Gemeinschaft) erforderlich.

Das Grünbuch der EUR für einen europäischen Rechtspfleger skizzierte Veränderungen in diesem Beruf seit dem Modellstatut von 1995. Es hat eine Debatte über die Schaffung eines neuen europäischen Berufs eröffnet, der als unabhängiges Organ der Rechtspflege mit gerichtlichen Aufgaben und Aufgaben in der Gerichtsverwaltung und dem Management betraut ist, definiert. Die durch das Grünbuch ins Leben gerufene Debatte hat bisher nicht zur Einführung des Europäischen Greffiers / Rechtspflegers geführt. Sie hat aber den europäischen Institutionen und den Regierungen der Mitgliedstaaten die Schlüsselrolle dieses Berufs dahingehend bewusst gemacht, dass er zum guten Funktionieren der Gerichte beiträgt und die Effizienz der Justiz verbessert.

Die Justiz des 21. Jahrhunderts erlebt einen tiefen Wandel. Die kommenden Informations- und Kommunikationstechnologien werden die Arbeitsmethoden in den Gerichten für alle Rechtsberufe radikal verändern. Die EUR ist fest entschlossen die Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien zu unterstützen. Diese Technologien sind die Justiz von morgen, die nicht dem ähneln, was die Greffiers/Rechtspfleger noch vor ein paar Jahren kannten.

Die Digitalisierung der Verfahren, Anhörungen per Videokonferenz, Einreichung des Verfahrens bei den Gerichten, Internetanschluss für Follow-ups der Verfahren durch die Prozessparteien, elektronische Memoranden und Benachrichtigungen sind bereits Techniken, die in vielen Ländern und Gerichten verwendet werden. Sie haben eine generelle Verbreitung als Ziel und die alltägliche Arbeit zu werden. Aber wir müssen eine klare Sicht auf diese technologischen Innovationen haben, die mit den Bedürfnissen der Justiz im Einklang stehen sollten. Wir müssen die Justiz und die Kollegen auf die Technologien der Zukunft vorbereiten. Diese dürfen nicht ohne die Rechtspfleger/Greffiers auf den Weg gebracht werden. Wenn der Einsatz neuer Technologien gefördert und erleichtert werden sollte, müssen sie mit den Anforderungen an eine Justiz mit entsprechender Qualität und unabhängigen Entscheidungen übereinstimmen. Die Behörde darf keinen Führungsdruck ausüben um anzuregen, dass die Technologien nur zur Reduzierung der Kosten zu nutzen sind. Neue Technologien sollten kein Faktor einer Entmenschlichung der Justiz sein.

Die Vision von der Zukunft des Berufs, wie die EUR dies in diesem Weißbuch vorschlägt, sollte den Entscheidungsprozess für die Einführung des Rechtspflegers / Greffiers für Europa beschleunigen. Außerdem sollten die politischen

Behörden für die Notwendigkeit sensibilisiert werden, die Justiz mit Rechtspflegern / Greffiers, die den Anforderungen an Qualität und Effizienz entsprechen, auszustatten. Die Reformen der Justiz wurden und werden in vielen Ländern umgesetzt. Sie sollen auch eine Gelegenheit sein, um über die Einführung und Änderung des Berufs nachzudenken, wie sie im Weißbuch vorgeschlagen wird. Initiativen wurden bereits in vielen Ländern aufgenommen und Projekte diskutiert, die im Einklang mit dem Modellstatus stehen, die im Weißbuch befürwortet werden.

In der oben erwähnten CEPEJ-Studie des „Europäischen Justiziellen Systems“ wird berichtet, dass 16 europäische Staaten ein System mit „Rechtspflegern“ oder mit ähnlichen Aufgaben haben (Andorra, Österreich, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Georgien, Deutschland, Ungarn, Island, Irland, Polen, Slowakei, Slowenien und Spanien) - in einigen Ländern – mit einer wichtigen Vermehrung ihrer Belegschaft. Die österreichischen Rechtspfleger haben seit 2008 eine Erweiterung ihrer Kompetenzen erfahren. In Spanien wurde 2009 das berufsorganische Gesetz abgeschlossen, mit dem seit 2003 viele Kompetenzen auf die *Secretarios Judiciales* übertragen wurden, die zuvor Richtern anvertraut waren. Ungarische Angestellte führen richterliche Aufgaben in bestimmten Straf-, Zivilverfahren und in der freiwilligen Gerichtsbarkeit aus.

Ohne Kompetenzen, bei denen selbständig und unabhängig zu entscheiden ist, hat das Personal in vielen Ländern nur unterstützende Funktionen für die Richter zu erledigen, indem es Entscheidungsentwürfe ausarbeitet oder Rechtsprechungsforschung betreibt. Die Länder, die sich in Europa und auf anderen Kontinenten für Rechtspfleger oder ähnliche Systeme entschieden haben, sind die Vorzeigebispiele, die belegen, dass sie die Richter bei ihren Aufgaben als richterliche Entscheidungsträger stärken. Es hilft ihnen dadurch, sich zu erlauben, sich auf ihre Zuständigkeiten auch in den komplexesten Streitigkeiten, die ihre richterliche Funktion voll und ganz fordern, zu konzentrieren. Außerdem können sie sich auf eine Reihe von Mitarbeitern mit spezifischen Kompetenzen, die unabhängig ausgeübt werden, verlassen.

Dieser neue Justizberufstand, der den Richter ersetzt oder ihn in einigen klar definierten Fällen unterstützt, nämlich der Rechtspfleger/Greffier für Europa, ist das, was die Europäische Union der Rechtspfleger nach dem Modellstatut im folgenden Kapitel vorgeschlagen möchte.

3 | MODELLSTATUT



KAPITEL 3

Modellstatut

Präambel

Das Prinzip der Gewaltenteilung ist als Grundprinzip einer funktionierenden Demokratie Grundlage aller Verfassungen der Mitglieder der Europäischen Union. Keine Übereinstimmung dagegen findet sich in den Mitgliedsländern hinsichtlich der Zuordnung staatlicher Aufgaben zu den jeweiligen Gewalten. Die E.U.R. vertritt den Gedanken einer Angleichung der Systeme der Einzelstaaten im Hinblick auf die Definition gerichtlicher Aufgaben mit dem Erfordernis der unabhängigen Ausübung gegenüber den anderen Staatsgewalten.

Die daraus resultierende Aufgabenbeschreibung umfasst daher ein weit gestecktes Aufgabenspektrum, welches zukünftig der unabhängigen Staatsgewalt Justiz in den Mitgliedsländern zugeordnet werden sollten. Zusätzlich wird dieses Aufgabenspektrum auf diejenigen Aufgaben beschränkt, die auf Grund der durch eine entsprechende Ausbildung erworbene Fachkompetenz von der europaweit zu schaffenden Berufsgruppe der „Rechtspfleger/Greffier für Europa (RGfE)“ übernommen werden könnten. Der gewählte Sammelbegriff ist hierbei lediglich ein Arbeitstitel und könnte durch einen europaweiten Gemeinschaftsbegriff ersetzt werden.

Ziel dieses Vorschlages ist es, die Effizienz der Justiz der Mitgliedsländer zu steigern und die Strukturen anzugleichen, damit dem Zusammenwachsen Europas nichts mehr im Wege steht. Dabei muss streng darauf geachtet werden, dass hier nicht eine Möglichkeit geschaffen wird, eine kostengünstigere Justiz auf Kosten der Qualität zu schaffen. RGfE sind keine Billigrichter, sondern haben eigenständige hochwertige Aufgaben, die im Einzelfall durchaus die Wertigkeit richterlicher Aufgaben übersteigen können. Die Kostenersparnis liegt deshalb in der Effizienzsteigerung durch Verteilung der Aufgaben auf die dafür kompetenten Personengruppen. Dies schafft wertvolles Spezialwissen, welches besonders in den Aufgabengebieten der RGfE einen wesentlichen Wirtschaftsfaktor darstellt.

Die nachfolgende Auflistung versteht sich als Katalog von gerichtlichen Aufgaben und Anforderungen an einen künftigen RGfE und stellt in seiner Gesamtheit die Idealvorstellung dieser Berufsgruppe dar. Der Weg dahin lässt auch Teillösungen zu, die schrittweise zum Ziel führen können.

Aufgaben

Die Aufgaben der justiziellen Gewalt unterteilen sich in vier Bereiche:

- Rechtsprechende Gewalt
- Rechtsvor- und Rechtsfürsorgende Gewalt
- Assistenz und Service
- Sicherheitsdienst

Der RGfE nimmt im Rahmen der justiziellen Gewalt Aufgaben der rechtsfürsorgenden und rechtsvorsorgenden Gewalt als unabhängiges Entscheidungsorgan in eigener Instanz wahr. Seine Entscheidungen unterliegen grundsätzlich ausschließlich der Überprüfung im Instanzenweg. Die darunter zu fassenden Einzelaufgaben werden im nächsten Kapitel dieses Buches dargestellt. Exemplarisch zusammenfassend seien hier deshalb nur die grundsätzlichen Aufgabengebiete genannt:

- Vormundschafts-, Familien- und Betreuungssachen sowie Personenstandsrecht
- Nachlasssachen
- Vereinssachen
- Güterrechtssachen
- Urkundssachen einschließlich der Entgegennahme der Erklärung im Rahmen seiner eigenen erfahren
- Todeserklärungsachen
- Grundbuchsachen
- Registerverfahren (Handels, Schifffahrts-, Luftfahrzeugs-, Personenstands-, und weitere)
- Zwangsversteigerungs- und Zwangsverwaltungsverfahren inklusive Verteilungsverfahren
- Insolvenzverfahren
- Zwangsvollstreckungsverfahren
- Zivilrechtliche Verfahren mit Ausnahme der Entscheidung über streitige Sachverhalte
- Mediationsverfahren zur vorgerichtlichen Streitbeilegung
- Beratung über Verfahrensabläufe
- Strafvollstreckungsleitung bei der Staatsanwaltschaft

Daneben bedarf es in einer funktionierenden selbstverwaltenden Justiz eines Managements. Dieses umfasst neben den Führungsaufgaben auch einen

Assistenz- und Servicebereich. Der RGfE ist auf Grund seiner Qualifikation als Justizmanager in allen Führungspositionen gleichberechtigt neben dem Richter einzusetzen. Assistenz und Service gehört dabei nicht zu seinem Aufgabenspektrum.

Status

Zur Erfüllung dieser Aufgaben bedarf der RGfE einer gesellschaftlichen Position, die ihm die erforderliche Unabhängigkeit von den anderen staatlichen Gewalten genauso garantiert, wie die Unabhängigkeit von anderen externen Einflüssen. Der RGfE ist ausschließlich seinem Gewissen und dem Gesetz untergeordnet. Dienstvorgesetzte oder andere Weisungsgeber hat er nicht. In seiner Funktion als Justizmanager und Verwaltungsleiter einer Behörde ist er in der Hierarchie der unabhängigen Justizorganisation eingebunden. Er erhält dennoch die arbeitsrechtliche Sicherheit eines Beamtenstatus und wird mit entsprechenden Sonderrechten versehen. Als Beispiel dient die in der Regel verfassungsrechtliche Verankerung der Unabhängigkeit der Richter. Sein Einkommen muss so bemessen sein, dass es seiner Verantwortung und Aufgabenstellung im gesellschaftlichen Kontext entspricht und keinen Raum für eine finanzielle Einflussnahme von außen lässt. Das Einkommen soll in einem ausgewogenen Verhältnis zu den Einkommen der anderen Aufgabenträger der Justiz stehen und muss dem Abstandsgebot Rechnung tragen. Der Status des RGfE ist idealerweise in der Verfassung und den dazu erlassenen Ausführungsgesetzen zu verankern. Hilfsweise genügt aber eine Verankerung mittels einfachgesetzlicher Regelung. In jedem Fall muss das Amt mit einer Bekräftigung und einem verbindlichen Bekenntnis zur Aufgabe verbunden werden. Diese kann in der Form eines Eides erfolgen.

Zugang

Der Zugang zur Zulassung als RGfE ist gesetzlich zu regeln. Als Mindestvoraussetzung muss immer der Abschluss eines Hochschulstudiums im Fachgebiet Recht oder eine als gleichwertig anerkannte Fachausbildung nachgewiesen werden. Diese Ausbildung muss sich mindestens über vier Jahre erstrecken und sowohl fachpraktische Anteile als auch fachtheoretische Anteile in einem ausgewogenen Verhältnis beinhalten.

Die Zulassung ist in einem öffentlichen Verfahren vor einer staatlichen Prüfungskommission zu erwerben und endet mit der Verleihung des erforderlichen Amtes.

4

AUFGABEN DES RECHTSPFLEGER/ GREFFIER FÜR EUROPA (RGfE)



KAPITEL 4

Aufgaben des Rechtspfleger/greffier für Europa (RGfE)

1) Entwicklung der Aufgaben unter Berücksichtigung der Beschreibung des Modellstatuts von 1995 und des Grünbuches von 2008

Der Beruf des RGfE für Europa hat sich in den Mitgliedsländern der E.U.R. unterschiedlich entwickelt. Während es in einigen Ländern deutliche Fortschritte hin zu einem juristischen Beruf im Sinne des Modellstatuts gab, stand in anderen Ländern eher die Weiterentwicklung hin zu einem Verwaltungsorgan im Vordergrund.

Beide Aspekte sind grundsätzlich Bestandteil des Modells. Dennoch ist es notwendig, eine Aktualisierung vorzunehmen und insbesondere die neuen Entwicklungen im Bereich der Kommunikation dabei zu berücksichtigen.

Basierend auf dem Modellstatut, welches in Kapitel III dargestellt wurde, können folgende Aufgaben dem RGfE anvertraut werden. Dabei handelt es sich um einen Aufgabenkatalog der auch abhängig von den gesetzlichen Regelungen der Mitgliedsstaaten ist. Einige der gelisteten Aufgaben sind in den Ländern nicht der Judikative zugeordnet. Eine Übertragung auf den RGfE kann aber nur erfolgen, wenn diese Voraussetzung erfüllt ist. Nur damit wird die Unabhängigkeit der Entscheidungen gewährleistet.

Alle zu übertragenden Aufgaben sollen sich an mindestens einer der folgenden vier Grundanforderungen orientieren:

a) Entscheidungen trifft der RGfE als eigenständige Gerichtsstanz; diese dürfe jedoch nicht mit den Aufgabengebieten der Richter und Staatsanwälte in Konflikt stehen oder konkurrieren. Hierzu gehört auch das selbständige Streitschlichtungsverfahren im laufenden Prozess als eigenständiges Sonderverfahren (Moderation der Verhandlung und Dokumentation der Schlichtungsvereinbarung).

b) Entscheidungen trifft der RGfE auch als Verfahrensleiter in einem Rechtsstreit; hierzu gehören Verfahrensakte wie die Zulassung, Anerkennung des Rücktritts, Bewilligung von Verfahrenskostenhilfe. Er trägt darüber hinaus die Personalverantwortung und leitet die Organisation der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

c) Der RGfE informiert die Parteien über das Verfahren und gesetzliche Möglichkeiten und Grenzen.

d) Der RGfE leitet die obligatorische gerichtliche Mediation vor Beginn eines streitigen Verfahrens.

2) Aufgaben im Einzelnen

a) Gerichtliche Aufgaben

Der RGfE nimmt alle gerichtlichen Entscheidungen vor, die nicht dem Bereich der streitigen oder Kriminalgerichtsbarkeit zuzuordnen sind. Dazu zählen insbesondere die Aufgaben der Freiwilligen Gerichtsbarkeit und der Registergerichtsbarkeit, weiter der Vollstreckungsgerichtsbarkeit und streitvermeidenden Rechtspflege. Diese Aufgaben nimmt er vorwiegend in der ersten Instanz wahr. In den weiteren Instanzen ist immer mindestens ein RGfE in den entscheidenden Spruchkörpern vertreten, sobald dort eine Angelegenheit aus seinem Sachgebiet verhandelt wird. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Rechtsgebiete mit allen dazu gehörenden Entscheidungen:

1. Vormundschafts-, Familien- und Betreuungssachen

Entscheidungen im Rahmen der Vermögensverwaltung bei ehelichen Kindern

- a. Entziehung der Vermögensverwaltung bei Gefährdung
- b. über Fragen der elterlichen Sorge und gesetzlichen Vertretung
- c. bei Störungen des Elternrechts
- d. Entziehung der gesetzlichen Vertretung bei Interessenkollision
- e. Bestellung von Ergänzungspflegern
- f. Anordnung von Vormundschaften und Pflegschaften bei minderjährigen Waisen
- g. Auswählen des Vormunds und Pflegers
- h. Bestellen des Vormunds und Pflegers
- i. Verpflichten des Vormunds und Pflegers
- j. Überwachen des Vormunds und Pflegers
- k. Entgegennahme der Rechenschaftsberichte und Rechnungslegungen
- l. Entlassen des Vormunds und Pflegers bei Unregelmäßigkeiten
- m. Entscheidungen über vormundschaftsgerichtliche Genehmigungen
- n. Analoge Aufgaben in angeordneten Betreuungsverfahren für hilfsbedürftige Volljährige

- o. Entscheidungen über die Anerkennung von Vaterschaften
- p. Entscheidungen über die Anerkennung von Unterhalt
- q. Entscheidungen über vermögensrechtliche Vereinbarungen
- r. Entscheidung über Adoptionen

2. Nachlasssachen

- a. Förmliche Eröffnung von Testamenten und Erbverträgen
- b. Entscheidung über die Erbfolge und Erteilung des Erbscheins bei gesetzlicher und testamentarischer Erbfolge
- c. Anordnung einer Nachlasspflegschaft oder Nachlassverwaltung bei Überschuldung des Nachlasses oder bei Fehlen von Erben
- d. Auswahl, Verpflichtung und Überwachung des Nachlasspflegers oder Nachlassverwalters
- e. Gerichtliche Genehmigungen zu Rechtsgeschäften des Nachlasspflegers oder Nachlassverwalters
- f. Vermittlung zwischen mehreren Erben bei der Auseinandersetzung und Teilung des Nachlasses in einem besonderen Verfahren

3. Vereinssachen

- a. Notbestellung des Vorstands
- b. Ermächtigung von Mitgliedern zur Berufung der Versammlung
- c. Entscheidungen über Eintragungen und Führen des Vereinsregisters
- 4. Abnahme eidesstattlicher Versicherungen in den Fällen
 - a. der Rechenschaftslegung
 - b. des Nachlassverfahrens

5. Güterrechtsregistersachen

- a. Entscheidungen über Eintragungen und Führen des Registers

6. Todeserklärungs- und Verschollenheitssachen

7. Grundbuchsachen; Entscheidungen über Anträge auf Eintragung bei
 - a. Erwerb von Grundstückseigentum durch Kauf, Schenkung oder Erbfall
 - b. Bestellung von Wohnrechten, Wegerechten und sonstigen Dienstbarkeiten
 - c. Eintragung von Hypotheken und Grundschulden zur Kreditsicherung im Geschäftsleben und bei Baudarlehen
 - d. Schaffung von Wohnungseigentum und Erbbaurechten
 - e. Veränderungen von Rechten, z.B. Abtretungen von Grundschulden, Löschung von Hypotheken und Grundschulden nach Rückzahlung des Darlehens, Rangveränderungen
8. Schiffsregister- und Schiffsbauregistersachen
 - a. Entscheidungen über die Eintragung von Rechten
9. Sachen des Registers für Pfandrechte an Luftfahrzeugen
 - a. Entscheidungen über die Eintragung von Rechten
10. Handels- und Registersachen; Entscheidungen über Eintragungen bei
 - a. Einzelkaufleuten
 - b. Offene Handelsgesellschaften
 - c. Kommanditgesellschaften
 - d. Gesellschaften mit beschränkter Haftung
 - e. Aktiengesellschaften
 - f. Kontrolle kaufmännischer Bücher
 - g. Lizenzbewilligung für die Ausübung eines Handels
11. Zwangsversteigerungs- und Zwangsverwaltungsverfahren
12. Verteilungsverfahren, die außerhalb der Zwangsvollstreckung oder Zwangsversteigerung durchzuführen sind

13. Sonstige gerichtliche Verteilungsverfahren
14. Durchführung des Insolvenzverfahren
15. Pfändung von Forderungen und Rechten
16. Entscheidungen im Zwangsvollstreckungsverfahren
17. Gerichtsvollzieherangelegenheiten (Entscheidungen über die Rechtsmittel gegen Maßnahmen von Gerichtsvollziehern)
18. Personenstands- und Personenstandsregistersachen
 - a. Zuerkennung der Staatsbürgerschaft
 - b. Entscheidung über Namensänderungen bei Minderjährigen
 - c. Erteilung der Wahlvollmacht
19. Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten
20. nationales Mahnverfahren
21. Aufgebotsverfahren
22. Verfahren über die Prozesskostenhilfe
23. Verfahren über Beratungshilfe
24. Erteilung von vollstreckbaren Ausfertigungen bei besonderen rechtlichen Voraussetzungen (Erbe, Nachfolger bei Firmenübernahme, Erbringung einer Gegenleistung oder einer Sicherheitsleistung)
25. Hinterlegungsangelegenheiten
26. Festsetzung der Rechtsanwalts- und Gerichtskosten

- 27. Ernennung von Schiedsmännern in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen
- 28. Beratung und Auskunft über Verfahrensabläufe
- 29. Obligatorisches Streitschlichtungsverfahren (Mediation)

3) Aufgaben der Strafverfolgungsbehörden

Während die Strafverfolgung Aufgabe der Staatsanwaltschaft ist und der Richter über die Schuld des Angeklagten entscheidet sowie gegebenenfalls die Strafe zumisst, liegt die Durchsetzung des Urteilspruchs (= die Strafvollstreckung) in den Händen des RGfE.

Der RGfE hat dabei die Unanfechtbarkeit des Strafausspruchs zu prüfen, bei Geldstrafen diese einzufordern und auf Verlangen darüber zu entscheiden, ob eine Zahlungsfrist (= Aufschub) oder die Zahlung in Teilbeträgen gestattet werden kann. Wird die Geldstrafe nicht gezahlt, so kann er die zwangsweise Beitreibung herbeiführen, bei Uneinbringlichkeit die Vollstreckung der Freiheitsstrafe anordnen. Bei Freiheitsstrafen veranlasst der RGfE die Ladung zum Strafantritt, wobei er gegen den säumigen Verurteilten einen Haftbefehl oder gegen den Flüchtigen einen Steckbrief erlassen kann. Hat der Verurteilte seine Freiheitsstrafe angetreten, so ist es in der Hand des RGfE, die Dauer des Freiheitsentzuges an Hand des Urteils zu überwachen, da eine Inhaftierung über die erkannte Strafe hinaus eine Freiheitsberaubung darstellen würde.

Da die Strafverfolgung nicht in allen Ländern der unabhängigen Judikative zugeordnet ist, muss sichergestellt werden, dass dies aber in jedem Fall geschieht, wenn der RGfE mit dieser Aufgabe betraut wird.

4) Aufgaben des Gerichtsmanagements

RGfE sind in allen Ländern in das Gerichts- und Justizmanagements eingebunden. Sie nehmen Steuerungsaufgaben und Koordination neben ihren Aufgaben der rechtsprechenden Justiz wahr. Darüber hinaus sollen sie die Organisationsleitung der Gerichte und Staatsanwaltschaften als Verwaltungsdirektoren oder Geschäftsleiter wahrnehmen. Sie übernehmen damit die Rolle des Personalverantwortlichen und Dienstvorgesetzten

aller Verwaltungsmitarbeiter und der Unterstützungskräfte der Rechtsprechungsorgane (Servicekräfte). In den Mittelbehörden und im Justizministerium nehmen sie Aufgaben eines Sachgebietsleiters bis zum Abteilungsleiter wahr. Sie sind in alle strategischen Entscheidungen eingebunden und sorgen für einen störungsfreien Betrieb der Gerichte und Staatsanwaltschaften.

Daneben sind sie als Vertreter der Staatskasse weisungsberechtigte Prüfer für die Berechnung der Gerichtskosten sowie Referenten in Kosten- und Kassenfragen.

Im Bereich des justizeigenen IT Service leiten und koordinieren sie den reibungslosen Betrieb der Rechenzentren und sind Vorgesetzter der in diesem Bereich eingesetzten technischen Mitarbeiter.

5) Europäische Gerichte und Institutionen

Im Zuge der weiteren Harmonisierung der Rechtssysteme wird es zunehmend erforderlich, einheitliche Verfahren in ganz Europa zu entwickeln. Diese müssen nicht bei den europäischen Gerichten angesiedelt sein, sondern können in den nationalen Justizbehörden mit bearbeitet werden. Allerdings ist dafür eine in ganz Europa einheitliche Kompetenz der Entscheider erforderlich. Diese ist durch den RGfE für Europa gewährleistet. Auf diese Weise könnten grenzübergreifende gerichtliche Verfahren eingerichtet werden, die dem Wirtschaftsraum Europa einen erheblichen Vorteil verschaffen. Zu nennen sind hier das europäische Mahnverfahren, das europäische Handelsregister und das europäische Grundbuchverfahren.

Natürlich ist auch auf der Ebene der europäischen Gerichte der RGfE für Europa geeignet, die Verwaltungsdirektion und führende Sachbearbeitungsaufgaben zu übernehmen.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der RGfE für Europa sich von der bisherigen Rolle der preiswerten Alternative zum Richter wegbewegt in die Richtung eines gleichwertigen Rechtsorgans neben dem Richter, welcher in seinen Fachgebieten ein Garant für die wirtschaftliche und soziale Stabilität der europäischen Demokratien darstellt. Die Wertigkeit des Berufs wird damit völlig unabhängig von derjenigen der Richterschaft. Sie ist unter Berücksichtigung des gesamtgesellschaftlichen Nutzens neu festzulegen.

5

AUSBILDUNG DIESES EUROPÄISCHEN BERUFES DER ZUKUNFT



KAPITEL 5

Ausbildung dieses europäischen Berufes der Zukunft

Die Ausbildung, die die Rechtspfleger und ihre europäischen Kollegen heute zu absolvieren haben, variiert je nach Land sehr. Sie ist abhängig von der bisherigen Praxis des jeweiligen Landes (A). Eine Harmonisierung der Ausbildung in ganz Europa ist für die Entwicklung eines einheitlichen Berufstandes eine zwingende Voraussetzung (B).

A) Heutige Unterschiede in der Ausbildung von Rechtspflegern und ähnlichen Berufen in Europa

Land	Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf	Einstellungsbehörde	Übliche Einstellungsverfahren	Alternative Zugangsmöglichkeiten	Ausbildungsanbieter	Ausbildungsdauer	Unterbrechung der Ausbildung
Deutschland 	3 Jahre Hochschule mit Abschluss in Jura	Regional	Regionale Leistungsprüfung	Nein	private regionale Strukturen	3 Jahre einschließlich 15, 16 oder 18 Monate praktische Ausbildung	Nein
Österreich 	Weiterführende Schule, Hochschulreife	Regional	Bewerbungsgespräch mit einer Personalbeschäftigungsjury, Auswahl mittels schriftliche Bewerbung, Praxisstests	Nein	Öffentliche Strukturen	5 Jahre einschließlich 10 Monate theoretischer Ausbildung	Nein
Südkorea 	Mitglied des öffentlichen Dienstes der Justiz und mit Erfolg abgeschlossene Ausbildung an Fachinstitut	National	Nationale Einstellungsprüfung und Praxisstests	Interne Prüfung für Beamte des öffentlichen Dienstes	Eine nationale öffentliche Struktur	6 Monate	Nicht Möglich
Dänemark 	Weiterführende Schule, Hochschulreife	Gericht	Gespräch mit einer Einstellungsjury, Auswahl durch schriftliche Bewerbung	Lehre ohne Diplom	Nicht Relevant	3 bis 5 Monate + praktische Ausbildung	Nicht Möglich
Spanien 	Bachelor-Abschluss in Jura	National	Nationale Einstellungsprüfung	Interne Prüfung für Beamte des öffentlichen Dienstes	Eine nationale öffentliche Struktur	6 Monate	Ja
Estland 	Hochschulabschluss	National	Nationale Einstellungsprüfung und Praxisstests	Wechsel von einem anderen Beruf	Zwei öffentliche Strukturen (regional und national)	Sechsmönatige Probezeit	Falls notwendig
Frankreich 	<i>Greffier des services judiciaires</i>	National	Nationale Einstellungsprüfung	Nein	Eine nationale öffentliche Struktur	18 Monate	10 Tage pro Jahr in 5 Jahren
	<i>Directeur des services de greffe judiciaires</i>			Aufstieg vom Greffier, Wechsel von anderen Berufen			

Land	Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf	Einstellungsbehörde	Übliche Einstellungsverfahren	Alternative Zugangsmöglichkeiten	Ausbildungsanbieter	Ausbildungsdauer	Unterbrechung der Ausbildung
Italien 	<i>Dirigenti, direttori amministrativi, funzionari giudiziari</i>	National	Nationale Einstellungsprüfung	Interne Prüfung für Beamte des öffentlichen Dienstes	Ersausbildung: eine nationale öffentliche Struktur	Nicht Relevant	Von einigen Monaten bis zu einem Jahr
	<i>Cancelliere, assistente giudiziario</i>			Wechsel von einem anderen Beruf	Weiterbildung: regionale und nationale öffentliche Strukturen		Nein
Japan 	Berufserfahrung und spezifische Ausbildung	Gericht	Berufserfahrung und spezifische Ausbildung	Nein	eine nationale öffentliche Struktur	1 bis 2 Jahre	Ja
Luxemburg 	Weiterführende Schule, Hochschulreife	National	Nationale Einstellungsprüfung	Nicht Möglich	eine nationale öffentliche Struktur	3 Monate Ausbildung, anschließend zwei Jahre praktische Ausbildung und Prüfung	Nein
Marokko 	Hochschulabschluss	National	Nationale Einstellungsprüfung	Interne Prüfung für Beamte des öffentlichen Dienstes	zwei verschiedene Strukturen	1 bis 2 Jahre	Nein
Norwegen 	Weiterführende Schule/ Hochschulreife oder Hochschulabschluss	National, regional oder Gericht	Gespräch mit einer Einstellungsjury, Auswahl durch schriftliche Bewerbung	Persönliche Eignungsfeststellung, oder Qualifikation, Berufserfahrung und zahlreiche relevante Kurse bei früheren Anstellungen	eine nationale öffentliche Struktur	keine festgelegte Dauer	Nein
Portugal 	Hochschulabschluss oder gleichwertige Berufserfahrung	National	Nationale Einstellungsprüfung	Interne Prüfung für Beamte des öffentlichen Dienstes	Eine nationale öffentliche Struktur und die nationale Berufsorganisation	30 Monate mit der Berufsorganisation und eine unbestimmte Dauer in der öffentlichen Struktur	Ja

Land	Voraussetzungen für den Zugang zum Beruf	Einstellungsbehörde	Übliche Einstellungsverfahren	Alternative Zugangsmöglichkeiten	Ausbildungsanbieter	Ausbildungsdauer	Unterbrechnung der Ausbildung
Rumänien 	Weiterführende Schule/ Hochschulreife oder Hochschulabschluss in Jura	National	Nationale Einstellungsprüfung	Wertbewerbe, die durch Berufs- und Kassationsgerichte oder ihre Staatsanwaltschaften organisiert werden, wenn wenig offene Stellen vorhanden sind	Eine nationale öffentliche Struktur	6 Monate	Nicht Möglich
Slowenien 	Justizberater	Gericht	Nationale Einstellungsprüfung, Auswahl durch schriftliche Bewerbung, Gespräch mit einer Jury und Praxissex	Nicht Möglich	Es ist keine spezielle Ausbildung nach einer 8-monatigen Ausbildungszeit bei Gericht erforderlich, um das Staatssexa- men zu machen	Nicht Möglich	Nein
	Justizassistent						
	Unabhängiger Justizassistent						
	Senior- Justizassistent						
Schweden 	keine	Gericht	Gespräch mit Leiter Gericht und praktische Prüfung	Einge Positionen werden nur intern ausgeschrieben	Nicht Relevant		Ja
Tunesien 	Weiterführende Schule/ Hochschulreife, Hochschulabschluss, Hochschulabschluss in Jura	Gericht	Nationale Wertbewerbsprüfung, Gespräch mit einer Jury und Praxissex	Nicht Möglich	Eine nationale öffentliche Struktur	3 bis 6 Monate, je nach Ausbildungsstand	Nein

B) Einführung des Berufes der Zukunft mit einer einheitlichen europäischen Ausbildung

Im Jahr 1999 haben die Bildungsminister der Europäischen Union in Bologna einen sogenannten europäischen Hochschulraum ins Leben gerufen. Unter anderem betonten sie den wirtschaftlichen Vorteil von vergleichbaren Bildungssystemen in Europa. In der Tat würden solche Systeme eine Erhöhung der Mobilität der Studierenden ermöglichen und zu einer europäischen Dimension der Ausbildung führen und damit ihre Qualität verbessern. Der Gedanke des lebenslangen Lernens wurde während des Gipfels in Prag im Mai 2001 zu diesem Programm hinzugefügt.

Der Rechtspfleger der Zukunft passt mit einem vereinheitlichten Berufsprofil auf europäischer Ebene vollständig in dieses Schema, wie auch in die Entwicklung eines europäischen Rechtsraums. Der Zugang zum Beruf des Rechtspflegers / Greffier ist gesetzlich zu regeln. Die Bewerber haben den Nachweis für ein Studium der Rechtswissenschaften von mindestens vier Jahren oder eine gleichwertige Fachausbildung vorzulegen. Während ihres Studiums oder ihrer Ausbildung müssen die Kandidaten viele theoretische als auch praktische Arbeitsbereiche durchlaufen haben. Einmal qualifiziert, wird der Bewerber eine spezifische theoretische als auch praktische Ausbildung bei Gerichten und Staatsanwaltschaften erhalten, um die notwendigen Fähigkeiten zur Erfüllung seiner Aufgaben zu erwerben. Dieser Teil der Ausbildung wird mindestens ein Jahr dauern und mit einer Prüfung enden. Nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung und der Prüfung kann der Kandidat in der Praxis eingesetzt werden.

Die folgende Tabelle veranschaulicht die Struktur der Ausbildung

Stufe	Ausbildung	Dauer
1.	Studium der Rechtswissenschaften oder gleichwertige Fachausbildung	Mindestens vier Jahre
2.	Spezifische Ausbildung - Theoretische und praktische Ausbildung bei den Gerichten und Staatsanwaltschaften für die in dem Beruf in Zukunft zu erfüllenden Aufgaben und endend mit einer Prüfung, die die Zulassung zum Beruf des Rechtspflegers / Greffiers ermöglicht.	Mindestens ein Jahr
3.	Ernennung	

Der Inhalt der spezifischen Ausbildung (2. Stufe) wird es dem Kandidaten erlauben, die auf den Beruf der Zukunft übertragenen Aufgaben zu erledigen.

6

POSITIVE EFFEKTE DER AUFGABENÜBERTRAGUNG AUF DEN GREFFIER/ RECHTSPFLEGER FÜR EUROPA IN DEN ZEITEN DES WANDELS



KAPITEL 6

Positive Effekte der Aufgabenübertragung auf den greffier/ Rechtspfleger für Europa in den Zeiten des Wandels

A) Der europäische Rechtsraum in den Zeiten des Wandels

In den **Zeiten des Wandels** sieht sich der **europäische Rechtsraum** mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert, auf die eine ausgewogene Antwort gefunden werden muss. In seinen Schlussfolgerungen zur Tagung vom 26./27. Juni 2014 spricht der Europäische Rat von der Notwendigkeit kohärenter politischer Maßnahmen und mahnt Strukturreformen an (EUCO 79/14, Ziffern 1 und 15). Der einheitlichen Umsetzung vorhandener Instrumentarien räumt der Europäische Rat besondere Priorität ein (EUCO 79/14, Ziffer 3). Der europäische Rechtsraum ist gehalten, Konzepte zu mobilisieren, mit denen dem Wandel begegnet werden kann. Gerade in Zeiten der Veränderung sind besondere Anstrengungen erforderlich, um eines der wichtigsten Ziele der Europäischen Union zu verwirklichen. Das ist die **Ordnungsvision eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes**, wie er in Artikel 3 Absatz 2 des EU-Vertrages in der Fassung von Lissabon (EUV) und in Artikel 67 Absatz 1 des EU-Arbeitsweisevertrages (AEUV) festgehalten ist.

Die Europäische Union bietet ihren Bürgern nicht nur einen solchen Raum, sondern bildet ihn. Der Abschluss weiterer Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und anderen Ländern zeigt, dass die Strahlkraft einer solchen Ordnungsvision ungebrochen ist. Durch die Aufnahme und den Beitritt weiterer europäischer Länder zur Union ist der europäische Rechtsraum beständig gewachsen, und auch die Suche nach einem gemeinsamen Referenzrahmen für ein europäisches Zivilrecht und die fortschreitende Harmonisierung nationaler Justizsysteme zeigen die Bemühungen um die Schaffung einer demokratischen, rechtsstaatlichen und sozialen Sphäre, die ihresgleichen sucht und die Europas Zukunft verkörpert. Mehr und mehr Bürger der Europäischen Union suchen und finden den Zugang zur Justiz, national und international. Dies bestätigt ein Blick auf die Europäische Zustellungsverordnung, die Europäische Insolvenzverordnung, die Europäische Vollstreckungstitelverordnung, die Europäische Mahnverfahrensverordnung, die Small-Claims-Verordnung, die Verordnung über die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen, die Europäische Erbrechtsverordnung, die Verordnung über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen sowie die Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen.

Vorangetrieben werden soll auch die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft nach Artikel 86 AEUV, ein wichtiges Projekt zum besseren Schutz der finanziellen Interessen der Union. Auf europäischer Ebene schreitet die justizielle Institutionalisierung voran, zugleich steigt die Anzahl der Fälle mit grenzüberschreitender Komponente. Dass in Europa das Recht nicht mehr vor den Grenzen Halt macht, zählt zwischenzeitlich zum Erfahrungskanon aller Akteure im justiziellen Bereich.

Die Herausforderungen in den Zeiten des Wandels sowie der sukzessive Ausbau des europäischen Rechtsraumes bringen es mit sich, dass die **Aufgaben der Gerichte** stetig steigen und die **Ressourcen der Justiz** verstärkt in Anspruch genommen werden. Eine überlange Verfahrensdauer, die Entstehung von Gerechtigkeitsdefiziten sowie der Vertrauensverlust in den Reihen der Bevölkerung sind Gefahren, die der Wandel evozieren kann. Solchen Tendenzen muss entgegengewirkt werden. Die höhere Arbeitsbelastung der Gerichte kann mit schwerwiegenden budgetären Problemen verbunden sein und sich allgemein auf die Staatshaushalte auswirken. Gerade in den Zeiten des Wandels kommt der Lösung der strukturellen Probleme existentielle Bedeutung zu, wie die EU Kommissarin Věra Jourová anlässlich der Vorstellung des EU-Justizbarometers 2015 festgestellt hat : *„Ein leistungsfähiges Justizsystem ist ein Grundpfeiler jeder Demokratie. Justizreformen spielen eine entscheidende Rolle bei der Stärkung der gemeinsamen Werte der Union und der Schaffung eines investitionsfreundlichen Umfelds, das wir für ein nachhaltiges Wachstum brauchen.“*

Gefordert sind **rechtspolitische Konzepte**, die geeignet sind, den Wandel zu begleiten und den Ausbau des europäischen Rechtsraumes zu unterstützen. Gefordert sind Konzepte, die zu einer erheblichen Konsolidierung beitragen. Die Schaffung eines Europäischen Rechtspflegers -erstmalig entwickelt 2006 durch Hr. Thomas Kappl, nunmehr Ehrenpräsident der E.U.R.-, als unabhängiges Organ der Gerichtsverfassung ist ein solches Konzept.

Die Schaffung eines Rechtspflegers/Greffier für Europa trägt erheblich dazu bei, funktionierende Justizsysteme zu etablieren. Die Schaffung eines Europäischen Rechtspflegers trägt auch dazu bei, bestehende Justizsysteme zu konsolidieren. Wie beispielsweise eine mehr als 100-jährige Rechtsgeschichte in Deutschland gezeigt hat, hat sich der Rechtspfleger als verlässlicher und flexibler Garant funktionierender Rechtsstrukturen erwiesen.

Maßgeblich hierfür sind sein außergewöhnliches Aufgabenspektrum, seine Selbständigkeit, seine Unabhängigkeit sowie seine effektive Zusammenarbeit mit anderen Organen der Gerichtsverfassung, etwa mit Richtern und Staatsanwälten. Durch seine Flexibilität eignet sich der Rechtspfleger besonders dafür, Transformationsprozesse mitzugestalten und erhebliche Integrationsleistungen zu erbringen. Die Schaffung eines Rechtspflegers/Greffier für Europa ist die Antwort, die justizpolitisch in den Zeiten des Wandels gegeben werden muss. Mit der Schaffung eines Rechtspflegers/Greffier für Europa mobilisiert die Europäische Union ein besonders kohärentes Konzept, um den aktuellen und künftigen Herausforderungen zu begegnen. Gefragt sind eigenständige und unabhängige Entscheidungsträger, die auf den unterschiedlichsten Verantwortungsebenen agieren und über eine unvergleichliche Spezialisierung verfügen. Das ist auch der Grund dafür, warum der Rechtspfleger/Greffier für Europa sich nicht in Konkurrenz mit den Richtern oder Staatsanwälten sieht.

Als Organ der Gerichtsverfassung bildet der Rechtspfleger die **zweite Säule der dritten Gewalt**. Was Guy DE VEL, ehemals Generaldirektor der Rechtsdirektion des Europarates, im Jahr 2001 in einem Vorwort zur Vergleichsstudie der Europäischen Union der Rechtspfleger zu dem Thema „Rechtspfleger/Greffiers Rechtsstellung und Aufgaben“ festgestellt hat, kann zeitlose Gültigkeit beanspruchen: *„Der Rechtspfleger ist ein Garant für die Effizienz der Gerichtsbarkeit. Seine Aufgaben in der Rechtsprechung und auch seine nichtrechtsprechenden Aufgaben tragen dazu bei, das Funktionieren der Gerichtsbarkeit zu verbessern, die gerichtlichen Verfahren zu überwachen, den Ablauf zu beschleunigen.“*

Es ist nur konsequent und folgerichtig, dass der Bericht „European judicial systems. Edition 2014 (data 2012)“ der European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) dem **Rechtspfleger** ein eigenes Kapitel widmet (CEPEJ- Report aaO, Seite 175 ff.). Dort sind nunmehr **16 europäische Länder** aufgeführt, in denen Rechtspfleger bzw. Greffiers bzw. vergleichbare Beamte Wesentliches zur Funktionalität und Effizienz der Gerichtsbarkeit im europäischen Rechtsraum beitragen. Erwähnt werden Deutschland, Österreich, Bosnien-Herzegowina, Estland, Kroatien, Tschechien, Dänemark, Georgien, Ungarn, Irland, Island, Polen, Slowakei, Slowenien, Spanien und die Schweiz.

Aus der Sicht der Europäischen Union der Rechtspfleger sind Frankreich, Norwegen, Rumänien, Schweden, Finnland, Belgien, Italien, Luxemburg, die Niederlande und Portugal hinzuzufügen. Darüber hinaus sind aus Sicht der Europäischen Union der Rechtspfleger die assoziierten Mitglieder zu erwähnen, demnach Marokko, Japan und Süd-Korea.

B) Funktionierende Justizsysteme in den Zeiten des Wandels

Der **Vertrag von Lissabon** bildet unverändert den wichtigsten justizpolitischen Referenzpunkt der europäischen Integration. In den Zeiten des Wandels kommt der Programmatik des Vertrags elementare bzw. existentielle Bedeutung zu: noch enger und umfassender zusammenzuarbeiten, um Veränderungen leichter und schneller adaptieren zu können. Engere **Kooperation** bedeutet in diesem Zusammenhang auch, dass sich der eigene Handlungsspielraum erheblich erweitern kann. Kooperation führt im Ergebnis zu Konsolidation. Dass der Vertrag von Lissabon in Art. 3 Abs. 2 EUV die Ordnungsvision eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes noch vor die Errichtung des Binnenmarktes gem. Art. 3 Abs. 3 EUV setzt, stellt keinen Antagonismus dar, sondern ist einzig und allein den justiziellen Erfolgen und Fortschritten der Vergangenheit geschuldet. Wenn das Recht „*Antriebsaggregat des Umbruchs*“ (Mark Leonhard, *Warum Europa die Zukunft gehört*, Seite 65) sein kann, kann es auch **Antriebsaggregat des Wandels** sein.

Aktuell sehen sich die nationalen Justizsysteme besonders mit der Notwendigkeit konfrontiert, flexibel und schnell auf die politischen Herausforderungen eine Antwort zu finden. Dabei hat sich der **Rechtspfleger** aufgrund seiner universalen und qualifizierten Ausbildung als besonders wichtiger **Vektor**, als besonders **wichtiger Konsolidierungsfaktor** innerhalb der Justiz erwiesen, und zwar neben dem Richter bzw. Staatsanwalt bzw. Notar. Sein großes und verantwortungsvolles Aufgabenspektrum und sein Status ermöglichen es dem Rechtspfleger, in Gerichten, Staatsanwaltschaften und Verwaltungen einen großen Anteil der anfallenden Rechtsangelegenheiten zu erledigen. Auf diese Art und Weise trägt der Rechtspfleger dazu bei, der institutionellen Dimension der Zusammenarbeit Geltung zu verschaffen. In europäischen Verfahren ist sein Potential jedoch noch längst nicht ausgeschöpft.

Der Vertrag von Lissabon sieht die **vereinfachte verstärkte Zusammenarbeit** als Bestandteil der Integration vor (Art. 20 EUV in Verbindung mit Art. 326 ff. AEUV). Die verstärkte Zusammenarbeit hat auf allen Politikfeldern zu erfolgen, auch auf dem Feld der Justiz. Nicht nur mehr und mehr Bürger der Europäischen Union suchen und finden Recht und Gerechtigkeit, sondern auch die einzelstaatlichen Justizsysteme **kommunizieren** mehr und mehr miteinander, und zwar in einem Ausmaß, das die Justiz vor große Herausforderungen stellt. Zu nennen sind hier das **Europäische Justizielle Netz für Zivil- und Handelssachen (EJN)**, das **Europäische Justizielle Netz in Strafsachen (EJN Strafsachen)**, die europäischen **Rechtsportale** und der **Europäische Gerichtsatlas für Zivilsachen**. Was der damalige Kommissionsvizepräsident Jacques Barrot in einer Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 23.6.2008 darlegte, ist Realität geworden : *„Das Europäische Justizielle Netz für Zivil- und Handelssachen ist das zentrale Instrument, um Europa zu einem tatsächlichen und konkreten Rechtsraum in Zivilsachen zu machen, in dem die Behörden und Gerichte der Mitgliedsstaaten effizient zusammenarbeiten. Diesen Raum errichten wir Schritt für Schritt, Stein für Stein im Dienste unserer Mitbürger.“*

Zusehends entwickelt sich ein integriertes und abgestimmtes Vorgehen zum Paradigma nationaler Justizsysteme. Immer deutlicher stellt sich die Frage nach der Interoperabilität nationaler Justizsysteme, nicht nur beim grenzüberschreitenden Austausch von Daten. Zu nennen sind ferner Pläne, die auf eine forcierte Institutionalisierung abzielen (etwa die beabsichtigte Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, vgl. Artikel 86 AEUV). Schritt für Schritt soll die **Supranationalisierung der Justiz in Europa** vorangetrieben werden, womit wiederum weitere Herausforderungen verbunden sind, zumal in den Zeiten des Wandels die Ressourcen der Justiz besonders beansprucht sind. Folge ist eine stärkere Arbeitsbelastung der Gerichte. Die Einführung eines Rechtspflegers/Greffier für Europa wird einen wichtigen Beitrag zur **Stabilisierung und Konsolidierung der Justizsysteme** darstellen. Schließlich können im Gefolge der Supranationalisierung bereits jetzt Aufgabenbereiche konstatiert werden, die nicht notwendigerweise von einem Richter oder Staatsanwalt wahrgenommen werden müssen. Dies gilt umso mehr, als ein Richtervorbehalt in der Regel nicht begründet sein dürfte. Vielmehr weist die Gerichtspraxis einiger Mitgliedsländer bereits jetzt dem Rechtspfleger seinen **Platz** im Bereich der **kommunizierenden Justizsysteme** zu. Gewährleistet wird damit nicht nur ein wichtiger Beitrag zur

Durchsetzung des Rechtes, zur rechtsstaatlichen Integration, sondern auch ein **Beitrag zum Funktionieren eines einheitlichen Binnenmarktes**. Dies bringt Artikel 81 Absatz 2 AEUV besonders deutlich zum Ausdruck, zumal darin der **Konnex zwischen einer funktionierenden Justiz und einem funktionierenden Binnenmarkt** festgehalten ist. Diese Auffassung steht im Einklang mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Tagung vom 26./27. Juni 2014 : *„Eine solide Europäische Justizpolitik wird zum Wirtschaftswachstum beitragen, indem sie Unternehmen und Verbrauchern dabei hilft, Nutzen aus einem verlässlichen Geschäftsumfeld innerhalb des Binnenmarktes zu ziehen.“* (EUCO 79/14, Seite 5).

Zu achten sind dabei die unterschiedlichen Rechtsordnungen und Rechtstraditionen der Mitgliedsländer, Artikel 67 Absatz 1 AEUV. Durch eine mehr als einhundertjährige und erfolgreiche Rechtsgeschichte ist der **Rechtspfleger** zu einem Bestandteil der europäischen Rechtstradition geworden – *aber zu einer Tradition, die erhebliches Zukunftspotential aufweist, besonders in den Zeiten des Wandels.*

C) Access to justice in den Zeiten des Wandels

Die Europäische Union erleichtert **den Zugang zum Recht (access to justice)**, Artikel 67 Absatz 4 AEUV. Die Europäische Union trifft die Verpflichtung, Maßnahmen zu erlassen, die einen **effektiven Zugang zum Recht** sicherstellen, Artikel 81 Abs. 2 lit. e AEUV. Die Basis hierfür legte das „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“, angenommen vom Europäischen Rat am 4./5. November 2004 (ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1). Die Edition 2015 des EU Justice Scoreboard führt in diesem Zusammenhang aus : *„Access to an effective justice system is a fundamental right which is at the foundation of European democracies and is recognised by the constitutional traditions common to the Member States.“* (EU Justice Scoreboard 2015, Introduction)

Bereits begrifflich bedeutet Sicherstellung einen Vorgang, der in die Zukunft reicht. Die Problematik, wie der Zugang zum Recht, der **access to justice**, realisiert werden soll, beschäftigt gegenwärtig und auch künftig die Rechtspraxis. Den Zugang zum Recht (access to justice) auch in den Zeiten des Wandels zu gewährleisten, ruft besonders kohärente rechtspolitische Konzepte auf den Plan, denen ein Höchstmaß an Bürgernähe attestiert werden kann.

Ein solches Konzept im Einklang mit der Rechtsagenda der Europäischen Union ist der Rechtspfleger/Greffier für Europa.

Die Implementierung dieses bewährten Konzepts erfüllt den justizpolitischen Auftrag der Europäischen Union, Entscheidungen möglichst offen und bürgernah zu treffen. Ein Blick auf die Rechtspraxis zeigt, dass die von Rechtspflegern geleiteten und begleiteten Verfahren von einem Maximum an Bürgernähe gekennzeichnet sind. In jedem Verfahrensstadium tritt der Rechtspfleger in **Dialog** mit dem rechtssuchenden Bürger. Mehr **Bürgernähe** und mehr **Informationssymmetrie** sind nicht zu erreichen. Auf diese Art und Weise hilft der Rechtspfleger, die Position des Bürgers zu stärken. So hilft der Rechtspfleger dabei mit, dass der Bürger zu seinem Geld kommt, erteilt Bescheinigungen, mit denen er sein Erbrecht nachweisen kann, erlässt Beschlüsse, mit denen die Zwangsvollstreckung ins Werk gesetzt werden kann, führt öffentliche Register, die der Bürger einsehen kann, setzt Vergütungen fest, agiert in Betreuungs- und Vormundschaftsverfahren und leitet Geschäftsstellen.

Wie der Rekurs auf die Situation der **Greffiers** belegt, gibt es keine anderen Tätigkeiten, die so eng miteinander verbunden sind wie die Tätigkeiten des Richters und des Greffier. Darüber hinaus ist der **Rechtspfleger** in der großen Vielzahl der Fälle, die er als selbständiges und unabhängiges Organ der Gerichtsverfassung wahrnimmt, der primäre und unmittelbare Vermittler des Rechts, das **Bindeglied zwischen Bürger und Recht**. Es hat sich sowohl rechts-, als auch sozialpolitisch bewährt, dass die gerichtlichen Verfahren, die der Rechtspfleger leitet oder begleitet, **keinen Anwaltszwang** vorsehen („*Justiz direct*“). Hierdurch erhält der Bürger schneller, unkomplizierter und auch günstiger Zugang zu seinem Recht, was gerade im Bereich der Freiwilligen Gerichtsbarkeit von zentraler Bedeutung ist. Hier ist der Bürger Herr des Verfahrens, er setzt den Impuls für den Beginn, das Ziel und das Ende des Verfahrens. Hier, aber auch in allen sonstigen Bereichen gilt es, eine **Informationsasymmetrie** zwischen Bürger und Rechtsfindung zu vermeiden.

Dies legt den Schluss nahe, dass die Schaffung eines Rechtspflegers/Greffier für Europa Wesentliches zur Gewährung des **access to justice** beitragen kann. Um mit den Worten von Guy DE VEL zu sprechen : *„Ebenso spielt der Rechtspfleger eine wichtige Rolle als Bindeglied zwischen Volk und Richter, er ermöglicht so dem Bürger einen besseren Zugang zum Gericht“*. (Guy DE VEL, Vorwort zur Vergleichsstudie der E.U.R.).

D) Zufriedenheit der EU-Bürger mit der Justiz - public confidence in den Zeiten des Wandels

Die European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) führt in ihrer Studie Nr. 20 "European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Edition 2014 (2012 data)" zur Zufriedenheit der EU-Bürger (**public confidence**) mit der Justiz aus : *"The justice system is entrusted with a public service mission to serve the interests of the public and the rights of court users must therefore be protected."* (Studie Nr. 20 "European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Edition 2014 (2012 data), Chapter 4, Seite 90).

Der Messung öffentlicher Zufriedenheit (public confidence) mit den nationalen Justizsystemen liegt die Erkenntnis zugrunde, dass hierin ein wesentlicher Faktor zum Gelingen des europäischen Justizprojekts zu sehen ist. Wer mehr öffentliche Zufriedenheit (public confidence) erzeugt, erzeugt allgemein ein höheres Maß an Akzeptanz innerhalb der Union. Der Bürger fühlt sich sicherer, wenn er schneller zu seinem Recht gelangen kann. Der Bürger ist zufriedener, wenn ihm die Justiz effektiv dabei hilft, sein Recht zu realisieren. Die Justiz ist für die Bürger da, nicht umgekehrt der Bürger für die Justiz. Gerade in den Zeiten des Wandels gilt es, sich diese Erkenntnis stets vor Augen zu führen und die inneren Grundlagen zu festigen.

Der Entwicklung von Parallelgesellschaften und einer Paralleljustiz werden damit der Boden entzogen, ebenso Radikalisierungen jeglicher Art kein Raum gegeben. Die innere Sicherheit der Union hängt nicht nur von externen, sondern im Wesentlichen von internen Faktoren ab, von der Zustimmung ihrer Bürger. Mehr öffentliche Zufriedenheit (public confidence) bedeutet mehr Schubkraft für den Transformationsprozess. Umgekehrt lähmt öffentliche Unzufriedenheit die Justiz und zwingt sie zu permanenten Rechtfertigungen und Selbstreflexionen, die viel Zeit und erhebliche Ressourcen in Anspruch nehmen. In den Zeiten des Wandels ist eine funktionierende Justiz von elementarer Bedeutung. Gefragt sind besonders **kohärente Konsolidierungskonzepte**, die geeignet sind, zu mehr öffentlicher Zufriedenheit (public confidence) beizutragen. Auf den Plan gerufen sind unabhängig agierende Funktionsträger, die die zusätzlichen Aufgaben schultern, die der Wandel mit sich bringt. Die Antwort liegt wiederum in der Einführung des Rechtspflegers/Greffier für Europa, der

als Teil der Gerichtsverfassung im unmittelbaren Nahbereich des Bürgers agiert. Ausschlaggebend sind die dem Rechtspfleger zugeordneten Aufgaben, seine Spezialisierung, seine Selbständigkeit und seine Unabhängigkeit. Diese Eigenschaften weisen dem Rechtspfleger nicht nur einen besonderen Platz innerhalb der Justiz zu, sondern auch einen besonderen Platz an der Seite des rechtssuchenden Bürgers. Erreicht wird dadurch eine Konsolidierung des Rechtsrahmens, in dem sich der Bürger bewegt. Den demokratischen Rechtsstaat zu wahren, zu festigen und weiterzuentwickeln, ist auch eine Aufgabe des Europäischen Rechtspflegers.

E) Evaluierung der Justiz: Dysfunktionalitäten verhindern in den Zeiten des Wandels

Eine gerichtliche Praxis, die von **permanenter Überlastung** und **überlanger Verfahrensdauer** geprägt ist und **erhebliche Gerechtigkeitsdefizite** produziert, führt zu erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden und zum Verlust des wichtigsten Gutes, das ein demokratischer Rechtsstaat haben kann, das Vertrauen der Bevölkerung. **Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention** sieht vor, dass jeder das Recht hat, seine Streitigkeiten vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht zu verhandeln, und zwar „*innerhalb angemessener Frist*“.

Bei einem Verstoß liegt ein Menschenrechtsverstoß vor, der zu Entschädigungsansprüchen führt. In diesem Zusammenhang ist die Empfehlung des **Council of Europe** in Erinnerung zu rufen, Committee of ministers, **Recommendation Nr. R (86) 12, concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts** (angenommen am 16. September 1986). Die große Vielzahl europäischer Länder verfügt über ein gesetzliches Kompensationssystem, um **Dysfunktionalitäten** innerhalb der Justiz zu begegnen (CEPEJ-Report Edition 2014, European judicial systems. Efficiency and quality of justice, Seite 189 ff.). Auch der Europäische Gerichtshof kann Mitgliedsstaaten zu Geldstrafen verurteilen, wenn eine überlange Verfahrensdauer festgestellt werden kann. Damit ist die Fragestellung aufgeworfen, ob nicht die Einführung eines Rechtspflegers/Greffier für Europa dazu beitragen kann, Dysfunktionalitäten zu beheben, eine angemessene Verfahrensdauer zu garantieren und die Zahlung von **Kompensationen** zu minimieren. Denn die Einführung des Rechtspflegers/Greffier für Europa ermöglicht es den Richtern und Staatsanwälten, sich auf ihre eigentlichen Kernaufgaben

zu konzentrieren. Diese liegen in der eigentlichen Rechtsprechung bzw. effektiven Strafverfolgung. Die Einführung des Rechtspflegers/Greffier für Europa soll zur Gewährleistung des Justizgewährungsanspruches beitragen und einen Vertrauensverlust innerhalb der Bevölkerung verhindern. Besonders deutlich wird dies bei **Massengeschäften** im Bereich der Zwangsvollstreckung, etwa bei Erlass eines nationalen oder auch europäischen Mahnbescheides, aber auch bei sonstigen Massengeschäften, etwa im Bereich der Führung öffentlicher Register (Handelsregister und Grundbuch). Durch das Mahnverfahren wird eine Vielzahl zivilrechtlicher Streitigkeiten gelöst, was zur Entlastung der Richter führt. Aufgrund seiner umfassenden Ausbildung, seiner Spezialisierung und seines weit gefächerten Aufgabenspektrums eignet sich der Rechtspfleger besonders dafür, Strukturreformen umzusetzen und den Wandel mitzugestalten. Durch die Vermeidung überlanger Gerichtsverfahren können erhebliche budgetäre Einsparungen erzielt werden. Ins Gewicht fällt aber auch das Vertrauen, das die Bevölkerung der Justiz entgegenbringt- ein nicht monetärer, aber unschätzbarer Vorteil. Mit dem Konzept des Rechtspflegers/Greffier für Europa kann eine Option mit erheblicher **Evaluierungskompetenz** im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts genutzt werden. Zugleich werden mit der Einführung eines europäischen Rechtspflegers verlässliche und flexible Rechtsstrukturen geschaffen, die eine zielgenaue Ausbalancierung der Justiz ermöglichen. *In den Zeiten des Wandels bedeuten mehr Funktionen für den Rechtspfleger weniger Fehlfunktionen innerhalb der Justiz.*

F) Die Effizienz der Justiz- Synergieeffekte in den Zeiten des Wandels

Nicht nur die Evaluierungskompetenzen des europäischen Rechtspflegers sind zu beleuchten, sondern auch die erheblichen **Synergieeffekte**, die mit der Einführung des Rechtspflegers/Greffier für Europa verbunden sind. Als Modell möge hierbei die Geschichte des deutschen Rechtspflegers dienen, die auf das Engste mit der Geschichte der **Justizreformen** verknüpft ist. Die Geschichte des deutschen Rechtspflegers ist die Geschichte der Evaluierung der Justiz. Gerade in Zeiten knapper Budgets wurde die rechtspolitische Entwicklung des Rechtspflegers vorangetrieben. Dabei wurde mit dem Rechtspfleger kein Gegengewicht zum Richter geschaffen, sondern ein weiteres Gleichgewichtsmoment. Richtern wie Rechtspfleger obliegt es, dem Bürger zu seinem Recht zu verhelfen. Die Einführung des Rechtspflegers eröffnet der Justiz die Möglichkeit, der „*unerhörten Vergeudung von*

Richterzeit“ (Adickes im Jahr 1906) zu begegnen. Von zentraler Bedeutung ist hierbei, dass die Richter mit einer Vielzahl von Aufgaben und Massengeschäften befasst sind, die nicht der eigentlichen Rechtsprechung, sondern der Rechtsvorsorge und der Rechtsfürsorge zuzuordnen sind. Hierzu gehören beispielsweise Aufgaben der Freiwilligen Gerichtsbarkeit und der Zwangsvollstreckung. Im Zuge einer effizienten, dynamischen und auch kostengünstigeren Justiz wird es erforderlich, dass sich die Richter auf die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten und die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit konzentrieren, andere, nicht notwendigerweise richterliche Aufgaben jedoch an qualifizierte Justizbeamte, etwa den Rechtspfleger, delegieren. Gleiches gilt für die Staatsanwälte. **Synergien** können dadurch entstehen, dass nichtrichterliche Aufgaben auf Rechtspfleger übertragen werden, die sich in der Praxis als kostengünstigere Alternative zur Einstellung zusätzlicher Richter erwiesen haben. Ferner können die freigesetzten Richter sich den eigentlichen richterlichen Aufgaben zuwenden und in den Feldern eingesetzt werden, die unter einer besonderen Arbeitsbelastung leiden. Ein **budgetärer Effekt** ist insofern zu verzeichnen, als die Einstellung zusätzlicher Richter vermieden wird. Weiterhin können durch eine vollständige Übertragung von Aufgaben auf den Rechtspfleger Übertragungsvorbehalte und umständliche Doppelzuständigkeiten beseitigt werden, die derzeit für eine erhebliche Störung des Verfahrens- und Organisationsablaufs innerhalb der Gerichte verantwortlich zeichnen. *Synergien werden insofern erzielt, als ein höheres Maß an Verfahrensökonomie erreicht werden kann.*

DANKE



Im Namen der Europäischen Union der Greffier/Rechtspfleger (E.U.R.)

gilt mein herzlichster Dank all jenen, die zur Verwirklichung dieses Werkes beigetragen und ihre Hilfe und technische Unterstützung eingebracht haben

- die Mitglieder der Arbeitsgruppe: Pia Brostrøm, Maria Canizares, Alberto Tomas San José Cors, Maryse Galon, Wolfgang Laemmer, Antonio Marcal, Catherine Oberzusser, Gerhard Scheucher, Walter Szoeky, Geert Van Nuffel, Vivien Whyte

- die Vizepräsidenten: Hilde Andreassen, Hervé Bonglet, Pia Brostrøm, Alberto Tomas San José Cors, Fernando Jorge Fernandez, Anette Jellve, Gabriele Guarda, Wolfgang Laemmer, Ylle Pulk, Jeannot Rischard, Gerhard Scheucher, Geert Van Nuffel

- die assoziierten Mitglieder aus Süd-Korea, Japan und Marokko

- die Kollegen Daniel Szabados (Ungarn) et Abderraouf Bouchoucha (Tunesien)

- die Übersetzer: Heidi Hell, Thomas Kappl, Wolfgang Laemmer, Vivien Whyte, Geert Van Nuffel

- die Ehrenmitglieder der E.U.R.: Thomas Kappl, Heidi Hell, Harald Wilch

- die Justizbehörden von Slowenien

- das Unternehmen Originis (Cyril Toutain, Gautier Riva, Marion Loisy)

und all denjenigen, die im engeren oder weiteren Sinne uns unterstützt und ermutigt haben.

Jean-Jacques Kuster
Präsident der E.U.R.



2016



EN

WHITE PAPER

FOR A RECHTSPFLEGER / GREFFIER FOR EUROPE

RGfE



SUMMARY

Foreword

1. Introduction
2. Situation and Evolution of the Profession in Europe
3. Model Statute of the Rechtspfleger/Greffier for Europe
4. Tasks of the Rechtspfleger/Greffier for Europe
5. Training of the Rechtspfleger/Greffier for Europe
6. Positive Effects of the Transfer of Competences to the Rechtspfleger/Greffier for Europe in the Era of Change

Acknowledgements

FOREWORD



The situation in Europe is becoming difficult. Europe needs strong leadership. Europe needs a strong public service and foremost a strong justice. Indeed, Europe needs a strong justice as third power of the state and citizens need a strong justice in their daily life, both in the field of civil and criminal law and in the area of voluntary jurisdiction and preventive justice. Preventive justice must be transparent and above all close to the citizen. Civil and criminal contentious matters are reserved to the judge. But we need the European Rechtspfleger in the preventive justice system in order to implement a unified area of justice in the European Union in accordance with the Green Paper published by the European Union of Greffiers/Rechtspfleger.

The unified area of justice is necessary in the field of non-contentious matters and preventive justice at all stages of the citizens' lives

- For a Spanish citizen living in Sweden who creates a commercial company to conclude contracts and business
- For an Austrian pensioner who buys an apartment in Sicily as a retirement home
- For a French heiress who wants to waive succession in Romania

The European Union of Greffiers/Rechtspfleger wishes to contribute to the fact that citizens can, in that area of unified justice, live as European citizens and assert and secure their rights. We want the law and professions to be harmonised within the judicial systems of European states.

That is why I said when I took over the chairmanship in 2007 that we would propose a European Rechtspfleger and anchor it in a Green Paper. That Green Paper was submitted to the European Commission in Brussels on 8 December 2008. Since then, it has been translated into 11 languages.

With the European Rechtspfleger, we make a major contribution to the unified area of justice. The European Rechtspfleger participates to an effective justice close to the citizen.

Thus the Spanish citizen will be able to create a commercial company in Sweden and to register it in a European Trade Registry that remains to be created in the area of unified justice.

Thus the French heiress could effectively waive that succession in Romania before the Greffier of her hometown.

Thus the Austrian pensioner could have the Graz Rechtspfleger establish his ownership of the apartment in Sicily in the European Land Registry that remains to be created in the area of unified justice.

During my term as president of the European Union of Greffiers/Rechtspfleger, we personally handed out the Green Paper as a discussion tool to the Justice Ministers of 17 European countries (Belgium, Denmark, Germany, Estonia, Finland, France, Italy, Croatia, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Austria, Portugal, Romania, Sweden, Slovenia and Spain) and to representatives of professional organizations of two non-European countries (Japan and South Korea). The European Rechtspfleger proposal is being discussed before the European Commission for the Efficiency of Justice with the Council of Europe in Strasbourg (CEPEJ). The European Rechtspfleger is included in the CEPEJ Report on European Judicial Systems (2014 edition). The Congress, respectively the General Assembly, the highest bodies of the European Union Greffiers/Rechtspfleger stressed the importance of creating a European Rechtspfleger in its resolutions : “In the European Union’s area of justice, the courts of European states are experiencing overwork insofar as the number of cases is increasing due to the financial and economic crisis. Backlog is being created, including in areas where the financial and economic crisis produces its effects :

- National payment order
- European payment order
- Forced enforcement
- Forced auction
- Insolvency proceedings
- Land Registry
- Trade Registry

The European Union of Greffiers/Rechtspfleger supports the efforts of the European Union in pursuing the harmonization of law within the unified area of justice. It appears necessary to create a European Trade Registry as well as a European Land Registry along with the European Certificate of Succession.”

Jean-Jacques Kuster, who was elected President of the European Union of Greffiers/Rechtspfleger in 2013, introduced the Green Paper before the European Parliament's Legal Affairs Committee for discussion.

For almost eight years the Green Paper for a European Greffier/Rechtspfleger was a basis for scientific and public discussion. The White Paper, with its concrete proposals for the creation of a Rechtspfleger/Greffier for Europe, is the next step.

Munich, March 2016

Thomas Kappl
Honorary President
European Union of Greffiers/Rechtspfleger

1

INTRODUCTION



CHAPTER 1

Introduction

The European Union of Greffiers/Rechtspfleger (E.U.R.) brings together the professional associations and unions of 16 European countries and 3 non-European countries (Germany, Austria, Belgium, Denmark, Estonia, Finland, France, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Sweden, South Korea, Morocco and Japan). These are justice officials who, in court, are responsible for judicial tasks alongside judges and prosecutors. They also manage courts and support their judicial activity. The term Rechtspfleger from our symbol is the professional title of the German and Austrian colleagues who, in court, perform tasks of a judicial nature as a result of a transfer of tasks from judges. This makes the profession a full actor of justice.

Founded in 1967, this union has participatory status with the Council of Europe as an international non-governmental organization. The union also enjoys permanent observer status with the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) at the Council of Europe.

The E.U.R. participated to the development of a European instrument, namely Recommendation No. R (86) 12 promulgated by the Committee of Ministers of the Council of Europe 16 September 1986 concerning certain measures to prevent and reduce the workload of the courts including offering “to avoid increasing the volume of non-judicial tasks performed by judges and decrease gradually by entrusting them to other persons or bodies.” In its explanatory memorandum, that Recommendation mentions the Rechtspfleger, bodies that may relieve courts of certain tasks, like the German and Austrian Rechtspfleger.

In 1995, the EUR adopted a Model Statute for a European Greffier/Rechtspfleger, which proposes to introduce the Rechtspfleger/Greffier in European countries as one of the measures to improve the efficiency of courts and guarantee citizens a judicial decision within a reasonable time, based specifically on Recommendation No. R (86) 12. This statute recommends entrusting to an independent decision-making body, within the limits of the powers established by law, many functions in the voluntary jurisdiction, in civil and criminal matters, as well as tasks in the direction and administration of the courts.

In 2008, the EUR published a Green Paper for a European Greffier/Rechtspfleger with the idea of promoting judicial cooperation in Europe, improving

the efficiency of courts and bringing them closer to citizens in a European area of justice. In accordance with its statutory goals, which are to create, develop and harmonize laws at European and international level, the E.U.R. wished that this Green Paper generate debate at European and international level regarding the creation of a new European profession, the European Rechtspfleger/Greffier. This profession's creation should be used to relieve the courts. The European Rechtspfleger/Greffier can, in light of specific regulations in various countries, be entrusted with some of the judge's tasks to decide on these matters in full independence. That would remedy the judges' excessive workload, an almost universal phenomenon in Europe.

This debate has taken place, both with the European institutions and with many ministries of justice in Europe and beyond, with universities and training institutions, professional organizations, legal professionals etc. The time has come for the E.U.R. to present a forward-looking vision of the profession to better respond to changes, missions and needs of the public service of justice: the Rechtspfleger/ Greffier for Europe (RGfE).

The E.U.R. invites governments to take the necessary political decisions to create or strengthen in their country the profession of Rechtspfleger/Greffier for Europe. This white paper is the basis in which to draw useful elements to discuss with representatives of the profession its establishment, its missions and its statutes.

The European institutions are invited to support the creation of the Rechtspfleger/Greffier for Europe. Indeed, this profession will contribute to a European area of justice with common procedures, institutions and legal professions ensuring to citizens of all countries of the European continent the same guarantee of their persons, their property and their rights.

Chapter II of this White Paper draws up an inventory of the professions of Rechtspfleger and Greffier in the EUR Member Countries. This inventory, in block form, can be completed with the data in the study of European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) on European Judicial Systems (2014 edition), which reveals that among the 45 Member States of the Council of Europe (who contributed data) 16 States reported the existence of the profession of Rechtspfleger or of a similar profession.

Chapter III defines the Model Statute of the Rechtspfleger/Greffier for Europe. Independence in the exercise of its judicial duties constitutes the heart of the statutory guarantees.

Chapter IV draws up the “catalogue” of missions that may be assigned to the Rechtspfleger/Greffier for Europe. Each country may draw upon it in accordance with its culture and legal system.

Chapter V proposes the training path necessary to access and practice the profession. It includes a higher education degree completed by theoretical and practical training focused on the specific tasks assigned to the profession.

Chapter VI emphasizes the positive effects of the transfer of duties from the judge to the Rechtspfleger/Greffier for Europe, which contributes to improving the efficiency of the courts.

With the RGpE, a body will be born that meets the requirements of judicial efficiency in both civil and criminal matters; a body that will allow for the introduction in all States of a profession (the RGfE) with the same guarantees of competence, training and integrity; a pillar of public trust in justice.

This White Paper was published in French, German and English. It is also available on digitized media further comprising the detailed inventory of professions in most member countries of the EUR.

Jean-Jacques Kuster
President of the European Union of Greffiers/Rechtspfleger “E.U.R.”

2

SITUATION AND EVOLUTION OF THE PROFESSION IN EUROPE



CHAPTER 2

Situation and evolution of the profession in Europe

This overview focuses on a census conducted from a questionnaire sent to E.U.R. member organizations and allows for an analysis of the evolution of the profession's functions.

The European Judicial Systems report of the European Commission for the Efficiency of Justice also provides relevant elements on the profession, in particular its chapter on "Non-Judge Staff" (2014 edition, data 2012).

I. SITUATION

The questionnaire targeted the description of tasks performed, access and training, missions and organization of the profession in the various countries surveyed.

The finding already made in the Green Paper for a European Rechtspfleger, published by the EUR in 2008, remains essentially the same regarding the organization of the profession and did not undergo major changes as to the entrusted tasks. Nevertheless, some developments must be noted and will be the subject of the second part of this chapter.

The questionnaire targeted functions in the following areas :

- Non-contentious matters,
- Criminal matters,
- Civil matters,
- Administration - Management,
- European law.

Replies to the questionnaire are traced as a summary table reproduced below. Detailed responses by different countries are on the USB key provided with this White Paper.

The biennial report of the CEPEJ is available on its website:
<http://www.coe.int/cepej/en>

DUTIES		SPECIFIC COMPETENCES REGARDING JUDICIAL DECISIONS														
		Procedures	Management	Administratives tasks	Assisting the judge in drafting decisions	Others	NON CONTENTIOUS MATTERS									
							Family and tutورشp law	Inheritance	Land registry	Trade registry	Affidavits	Estate safeguarding by apposing seals	Authorisation to vote by proxy	Decisions on acquisition of citizenship	Others	
Tunisia		+	+	+	+											
Marocco		+	+	+			+	+	+	+	+			+		
Japan		+			+	+	+	+/-								
South Korea		+	+	+					+	+						
Slovenia		+	+	+	+				+	+						
Sweden		+														
Portugal		+	+	+	+		+	+	+	+	+				+	
Poland		+				+		+	+	+						
Norway			+	+	+			+							+	
Netherlands		+			+	+	+									
Luxembourg			+	+	+							+				
Italy		+	+	+			+	+			+	+				
France		+	+	+	+	+	+		+/-	+/-	+		+	+		
Estonia		+				+		+	+	+						
Spain		+	+			+	+	+				+			+	
Denmark		+	+	+	+		+	+	+				+			
Belgium		+	+	+			+	+	+	+	+	+	+	+		
Austria		+	+				+	+	+	+	+					
Germany		+	+	+			+	+	+	+	+					

From the responses, we may group the missions in three categories:

- The function of support to the judge, up to support at decision-making level (draft judgment, case law research)
- The specific competences of a jurisdictional nature exercised by delegation or independently and subject to appeal before the judge
- And finally the administrative tasks of court management.

1) The Competences

a) In Non-Contentious Matters

As in the Green Paper, many countries reported having competences pertaining to the listed fields (family law and guardianship, inheritance, land and trade registries, sealing of evidence, electoral proxies, certificates and statements of citizenship) when they are devolved to the judiciary.

Countries such as Germany, Austria, Denmark, and Spain are among those that cover virtually all or much of the listed skills.

b) In Criminal Matters

The Rechtspfleger / Greffiers play a lesser role in criminal proceedings mentioned (enforcement of penalties, leave to adjourn and stagger financial penalties, public prosecution). Only a few countries mentioned these competences (Germany, Spain, Italy). These tasks exist in addition to those of the judge after the pronouncement of the sentence.

c) In Civil Matters

The areas referred to in the questionnaire (paying order, auction of buildings, insolvency proceedings, taxation of costs, sharing proceedings, forced enforcement, hearing witnesses, judicial cooperation, controlling experts, restoring the applicant's rights) fall in whole or in part within the competence of the Greffiers / Rechtspfleger in many countries and are the heart of our profession. It should be noted that in Austria more than 80% of cases brought in civil matters pass before the Rechtspfleger.

d) In Management (Administration-Management)

In the countries surveyed, the management of court personnel function remains an almost common denominator to the profession (executive director, head of department or office, personnel management, head of court finances, hierarchical superior to court staff, participation to the disciplinary power, participation in recruitment, preparing the draft budget, applying, using and controlling operational funds, building management). These responsibilities are carried out under the control or authority of the court president or of other judicial authorities in most countries.

This fact shows that court administration should not be outsourced in order to preserve its specificity and independence to ensure the control of the means of rendering justice. Greffiers / Rechtspfleger are lawyers imbued with a strong judicial culture that are best placed to exercise this specific management. The act of managing is not detachable from judicial activity.

2) Recruitment and Training

Access to the profession and training are covered in Chapter V in the form of a table.

3) Statute

In the surveyed countries, the profession belongs with the public service (national or regional public service) and is managed by the Ministry of Justice or by a separate judicial authority (Council for the administration of justice). The profession's competences are anchored in the law and regulations, or in the Constitution in Austria.

4) European Law

The questionnaire highlights the impact of European law. Its influence is important even if European Union law only represents a small part of the profession's missions. Many European instruments (European Union regulations and Council of Europe conventions etc.) are within the remit of the Greffiers / Rechtspfleger, particularly in cross-border disputes. The E.U.R. supports the European Commission's project of training court staff in European law under the premise that the training at this level remains

inadequate. Training in European law and in general is an important vehicle for staff qualification and should be up to the tasks entrusted to the profession.

II. EVOLUTION OF THE PROFESSION

The following principles were adopted in the EUR's 1995 Model Statute :

1. The constantly growing tasks of the courts require that action be taken to:

- a) Improve the efficiency of the courts
- b) Guarantee citizens a legal decision within a reasonable time (Article 6, European Convention on Human Rights)
- c) Increase the use of information technologies for quick progress with court work

2. In introducing the Rechtspfleger, European States of law followed the recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe No. R (86) 12. The introduction of the Rechtspfleger has proven its worth as an appropriate measure to achieve the objectives mentioned in 1.

3. In accordance with Recommendation No. R (80) 3 of the Council of Europe concerning teaching, research and training in the fields of computer science and the law, it is necessary to guarantee employees of justice appropriate opportunities for training and development.

4. A uniform regulation of the Rechtspfleger institution and especially of training is necessary for the benefit of the recognition of diplomas (Directive 89/48 of the European Community).

The E.U.R.'s Green Paper for a European Rechtspfleger outlined changes in the profession since the 1995 Model Statute. It has opened a debate on the creation of a new European profession that defines itself as an independent organ of the administration of justice which is entrusted with judicial tasks and tasks in court administration and management. The debate launched by the Green Paper has not led, to date, to the establishment of the European Greffier/Rechtspfleger but has largely made the European institutions and the Member States governments aware of the key role of the profession in that it contributes to the good functioning of the courts and to improving the efficiency of justice.

Justice of the 21st century is undergoing profound change and information and communications technologies are coming that will radically change the working methods in the courts for all legal professions.

The EUR is firmly in the development of information and communications technologies. They are the justice of tomorrow, which will not resemble at all that which Greffier/Rechtspfleger still knew a few years ago. Scanned procedures, hearings by videoconference, referral to the courts, Internet connection for monitoring procedures by litigants, electronical memoranda and notifications are already techniques used in many countries and courts. They will spread and become their daily activity. But we must have a clear view of these technological innovations, which should be consistent with the needs of the judiciary. We must prepare justice and colleagues to technologies of the future. Let us not allow new technologies to reinvent justice without the Greffiers / Rechtspfleger! If the use of new technologies should be encouraged and facilitated, it must meet the requirements of quality justice and independence. The institution must not exercise managerial pressure to incite widespread use only to reduce costs. New technologies should not be a factor of a dehumanization of justice.

The vision of the future of the profession, such as the EUR is proposing in this White Paper, should help accelerate the decision-making process for the establishment of the Rechtspfleger / Greffier for Europe and raise awareness among political authorities of the need to equip the judiciary with such a body in the interest of a justice closer to citizens and which meets the requirements of quality and efficiency. Reforms of justice systems have been and are being implemented in many countries. Let them also be an opportunity to consider the establishment or consolidation of the profession as proposed in this White Paper.

Initiatives have already been taken in many countries and projects are being discussed which are in line with the Model Statute advocated by the White Paper.

In the aforementioned CEPEJ European Judicial Systems study, it is reported that 16 European states had a system of Rechtspfleger or with similar competences (Andorra, Austria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Georgia, Germany, Hungary, Iceland, Ireland, Poland, Slovakia, Slovenia and Spain) with – for some countries – an important increase in their workforce.

Austrian Rechtspfleger have known since 2008 an extension of their competences.

In Spain, the 2009 organic law completed that of 2003 and transferred to the Secretarios Judiciales many competences previously entrusted to judges.

Hungarian clerks perform judicial functions in certain criminal, civil and non-contentious matters.

Without having autonomous competences, staff in many countries carry out support missions to judges in drafting draft decisions or researching case law.

Countries that have opted in Europe and on other continents for a Rechtspfleger or similar systems are the flagship examples that demonstrate that to help the judge strengthen his/her function of judicial decision-maker and to allow him/her to focus on his/her mission in the most complex disputes in which the judicial function is sought in its fullness, he/she can rely on a number of collaborators with specific competences exercised independently. This new judicial actor, who supports the judge or substitutes him/her in some clearly defined cases, namely the Rechtspfleger / Greffier for Europe, is what the European Union of Rechtspfleger wishes to promote according to the Model Statute proposed in the following chapter.

3

MODEL STATUTE



CHAPTER 3

Model Statute

Preamble

The principle of separation of powers, a basic principle of efficient democracy, is the foundation of all constitutional laws of the Member States of the European Union. However, there is, in these states, no agreement on the allocation of tasks to the different powers. The E.U.R. considers that the definition of tasks entrusted to the judiciary must be harmonized at European level. This harmonization will necessarily take into account the requirement of independence in the exercise of judicial duties in relation to the other powers of the state.

The list of tasks that will be assigned to the judicial authorities of the Member States is necessarily long. It is appropriate here to consider only the tasks that may be entrusted to the **“Rechtspfleger/Greffier for Europe” (RGfE)** - the generic term for a profession to be created at a European level and that could be replaced by a common designation. The allocation of these tasks requires proper and specialized training.

This proposal aims at improving the efficiency of justice in Member States and at harmonizing the structures to remove barriers to European integration. In this respect, it should ensure that lower cost does not come at the expense of quality. Indeed, RGfE should not be considered low-cost judges. They possess specific high-level skills, which, in specific cases, may exceed the value of judicial acts. The savings lie in increased efficiency by a division of labour between the relevant personnel. This will develop a specialization that, given the broad scope of competence of these professionals, will result in significant economic consequences.

The list below should be read as a catalogue of judicial duties and requirements incumbent on the future RGfE. Taken as a whole, it represents the ideal of the profession. Partial measures may be implemented as the reform progresses.

Tasks

The tasks of the judiciary are divided into four areas :

- The judicial power
- The power of prevention and protection

- Assistance and registry service
- Security

Within the judiciary, the RGfE is entrusted with the tasks of prevention and protection as an independent body in a dedicated instance. Its decisions may only be modified or cancelled through the exercise of remedies. The following tasks will be described in the next chapter of this Paper.

As an example, only the main tasks of the different areas of activity are mentioned below:

- Matters of tutelage and guardianship, family affairs and matters relating to the status of persons
- Matters of succession
- Matters of associations
- Matters relating to matrimonial property
- Proceedings restricted to documentary evidence, including receipt of the statement as part of its own powers
- Matters relating to death certificates
- Matters relating to the land registry
- Procedures relating to registries (trade, navigation, aircraft, status of persons and others)
- Forced sales procedures through auction and provisional administration including allocations
- Insolvency proceedings
- Enforcement proceedings
- Civil law procedures with the exception of decisions in contentious cases
- Alternative mediation procedures
- Information on the conduct of trials
- Management of the enforcement of criminal penalties within the prosecution service

A judicial system that works and manages its resources by itself must also have managers. These managers shall, in addition to their management duties, exercise support and service functions. Management tasks should be allocated to the RGfE as a judicial manager, on an equal rights basis with the judge.

Statute

To fulfil these missions, the RGfE must have a statute guaranteeing their necessary independence from the other powers of the state and from other external influences.

The RGfE shall be subject exclusively to their conscience and the law. They have no supervisor and do not take orders from anyone. In their capacity as judicial managers and heads of administrative units, they shall fit within the hierarchy of an independent judicial organisation. However, they shall enjoy the security linked to the legislative nature of the civil servant status and are given adequate special rights. Their independence must, like that of the judge, be anchored in the constitution.

The RGfE's remuneration must be appropriate to their level of responsibility and their powers. The social context must be considered and no external financial influence allowed. Their compensation must be proportionately balanced to that of the other actors of justice and must take into account the rule of the gap.

The ideal RGfE statute is anchored in the constitution and the implementing legislation resulting therefrom. If appropriate, an anchor in ordinary law may suffice. In all cases, the function must be strengthened and its duties formally consecrated. To this end, it seems appropriate to have the RGfE take an oath.

Recruitment

The law must govern access to the profession of RGfE. Applicants will have to provide proof of higher studies in law lasting at least four years or of equivalent specialist training. During their studies or training, candidates must have passed as many theoretical as practical subjects.

The selection process is public and overseen by a state selection board. At the end, the successful candidate is appointed to the required position.

4

TASKS OF THE RECHTSPFLEGER/ GREFFIER FOR EUROPE (RGfE)



CHAPTER 4

Tasks of the Rechtspfleger/greffier for Europe (RGfE)

1) The development of the tasks in consideration of the Model Statute from 1995 and the Green Paper from 2008

The profession of the RGfE inside the member states of the EUR evolved in different directions. While in some countries we can see an effort to become a true juridical legal profession, the other countries choose more the way up to an administrative organ. Both aspects are truly part of the Model Statute. But it is essential to do an update of this paper especially in concern of the actual developments in communication and IT.

Based on the Model Statute as presented in chapter III, the following tasks could be transferred to the RGfE. The following list of transferable tasks is to be meant as a catalogue. It depends of the law of a single state if it can be transferred or not. Not every task is assigned to the judicative in the different countries. A transfer of those tasks to the RGfE is possible only if it will be part of the judicative, otherwise the independence of decisions is not guaranteed.

It has to be mentioned that every single task to transfer to the RGfE has to be oriented to at least one of the following basics:

- The RGfE makes court decisions as the Court of First Instance. But they should not be at odds with the court decisions or tasks of the judges and prosecutors. In this context also the independent mediation during a running court case (moderation to reach a settlement and documentation of the compromise) has to be mentioned.
- The RGfE also makes decisions as a manager of legal proceedings. This includes for example the permit or dismiss to an action of court, the decisions about legal aid. Also he is responsible for the staff and leader of the organization of courtyards and prosecution offices.
- The RGfE advises the involved parties of the procedure, the legal options and limits.
- The RGfE is responsible for the mandatory action of mediation in advance of the court case.

2) List of tasks

a) Judicial Tasks

The RGfE is competent for every court decision that is not defined as contentious or criminal jurisdiction. These are primarily voluntary jurisdiction and registratory jurisdiction; also the law enforcement jurisdiction and the preventive judicature. He administers these tasks basically in the trial court. But also in the higher instances has to be at least one RGfE part of the judicial panel, as long as the issue is part of his special competence. In detail the following fields of law including the associated legal decisions is to be transferred:

1. Tutelage, causes falling within the province of the family court, legal attendance, decisions about civil status, - decisions about trust administration of legitimate children, such as :
 - a. divesting of trust administration in case of danger
 - b. questions of parental care and statutory agency
 - c. in case of disturbances of parental care
 - d. divesting of statutory agency in case of clash of interests
 - e. appointing someone to be a supplementary guardian
 - f. disposal of tutelage or guardianship in case of underage orphans
 - g. selection of legal guardians or curators
 - h. appointing of legal guardians or curators
 - i. committing of legal guardians or curators
 - j. supervising of legal guardians or curators
 - k. controlling the statements of accounts and financial reports of the guardians
 - l. dismissing of legal guardians or curators in case of irregularities
 - m. decisions about guardian court permissions
 - n. similar decisions of guardian procedures in case of vulnerable full aged persons
 - o. acknowledgement of paternity
 - p. recognition of maintenance
 - q. decisions about proprietary agreements
 - r. decisions about adoptions

2. Inheritance proceeding

- a. formal opening of a will or contract of inheritance
- b. decisions about succession and issue the certification of inheritance in case of legal succession or last will
- c. order of curatorship of the estate in case of over-indebtedness of the estate or lack of heirs
- d. selecting, appointing and supervising of the curator of estate
- e. court approval of legal acts of the curator of estate
- f. separate proceeding of mediation of the interests in the settlement between the community of heirs

3. Associations law

- a. appointing a stopgap executive board
- b. authorization to convening of meetings by members
- c. decisions concerning entries and changes in the register of associations

4. Declaration in lieu of an oath

- a. in case of accountability
- b. in case of inheritance

5. Marriage property register

- a. decisions concerning entries and changes in the register

6. Declaration of death or loss

7. Land registry; decisions concerning entries of :

- a. establishment of residential ownership by sale, inheritance or donation
- b. establishment of easements, housing law or right of way
- c. entry of a land charge or mortgage
- d. establishing leasehold or condominiums
- e. change of registered rights; such as assignment or deletion of a land charge

8. Ship register and shipbuilding register

- a. decisions concerning entries and changes in the register

9. Aircraft register

- a. decisions concerning entries and changes in the register

10. Commercial register; decisions concerning entries of

- a. sole traders
- b. general partnerships
- c. limited partnerships
- d. Ltd
- e. stock companies
- f. checking of accounting books
- g. licensing of practicing a trade

11. Foreclosure sale or forced administration

12. Distribution procedure not concerning on legal enforcement or foreclosure procedures

13. Other distribution procedures by law

14. Insolvency proceedings

15. Seizure of debts or other assets

16. Decisions in collection procedures

17. Decisions about legal actions of bailiffs

18. Decisions in matters of civil status or civil registers

- a. granting of citizenship
- b. name changing of underage citizens
- c. granting election mandates

19. Decisions as court of civil matters

20. National procedure of order of payment

21. Procedure of public citation

- 22. Legal aid procedure
- 23. Legal advice procedure
- 24. Decision about enforceable copies in special cases (heirs, company take-over, consideration or security provision)
- 25. Deposit procedure
- 26. Decisions about court and attorney fees
- 27. Nomination of arbitrators
- 28. Information of the parties about the legal procedure
- 29. Mandatory mediation procedure

3) Tasks of the office of the public prosecutors

While criminal prosecution is the original task of the prosecutors and the judgement about guilt or innocence is task of the judges, is the law enforcement of the punishment a special task of the RGfE. He has to prove the infeasibility of the judgement has to demand and claim the monetary penalties and has to decide, if the term of payment can be extended or it can be paid by instalments. If the monetary punishment isn't paid, he is competent to enforce it or, if that is not possible, to change it to a term of imprisonment. In case of an original prison sentence by the court he has to line the convict to the sentence and, if the convict doesn't obey, to issue an arrest warrant or a warrant of apprehension.

As soon as the convict has lined up the punishment it is the competence of the RGfE to take care about the duration, because it would be an illegal restraint to keep the convict longer in prison as the term of detention. But since prosecution is not in every European country placed under the independence of jurisdiction, it has to be seized, that at least the RGfE stays part of this constitutional power.

4) Court administration tasks

The RGfE is involved in the administration and management of courtyards and other institutions of the justice department in every member country. They keep managerial functions as well as coordinating functions besides their juridical working tasks. In addition they shall be the leading administration manager of the courtyards and the offices of the public prosecutors.

In that function they take the role as supervisor of all administration employees and service co-workers of the judges and RGfE. In the intermediate authorities they keep the role of a head or departmental head. He is involved in every strategic decision and takes care for an undisturbed functionality and the failure-free operation of the courtyards. Alongside that he is representative of the treasury, and in that role investigator for the correct calculation of the law costs. Also he is the responsible consultant in all issues of law expenses and treasury. In issues of the internal IT management and services he takes the role of the head and is supervisor for all the technical staff.

5) European courts and institutions

In conjunction with the upcoming harmonization of legal systems in Europe it will be more and more essential to develop common proceedings. It will not be necessary to place them into centralized European courts, but can be operated in the local courts in the European countries. But it will be necessary to develop a common competence of deciders all over Europe. The institution of a Rechtspfleger for Europe will guarantee this. It will enable the development for cross-border legal proceedings and can bring an enormous effort for the market of the European Economic Area. In particular to name is the European order for payment procedure, the European Commercial Register and the European Land Register.

Of course the RGfE is also predestined to take the managerial function and other leading tasks in the European courts and institutions. Summing up it can be stated, that the RGfE has developed from a simple cheaper alternative to the judge into the direction of a specialist besides the judges, who will guarantee the economical and social stability of European democracies.

The value of this profession therefor is completely independent from the value of the judges. It has to be new defined according to the value it has for the whole society.

5

TRAINING THE EUROPEAN PROFESSION OF THE FUTURE



CHAPTER 5

Training the european profession of the future

The training received by Rechtspfleger and their European counterparts today varies greatly depending on the country in which they practice (A). Harmonising training across Europe is a mandatory condition to the rise of a unified profession (B).

A) Differences in the Level of Training of Rechtspfleger and Similar Professions in Europe Today

Country	Prerequisites for Accessing the Profession	Level of Recruitment Authority	Main Recruitment Process	Alternative Access Routes	Training Provider	Duration of Training Period	Further Training Mandatory
Germany 	3-year higher education degree in law	Regional	Regional competitive examination	No	Private regional structures	3 years including 15, 16 or 18 months of practical training	No
Austria 	Secondary school/High school diploma	Regional	Interview by recruitment jury; selection through written application, practical tests	No	Public structures	5 years including 10 months of theoretical training	No
South Korea 	Being a member of the justice public service and having followed with success training at the specialist institute	National	National competitive examination and practical tests	Internal examination for public service officials	Single national public structure	6 months	Not Available
Denmark 	Secondary school/High school diploma	Court	Interview by recruitment jury; selection through written application	Apprenticeship in lieu of a degree	Not Relevant	3 to 5 months + practical training	Not Available
Spain 	Bachelor's degree in Law	National	National competitive examination	Internal examination for public service officials	Single national public structure	6 months	Yes
Estonia 	Higher education degree	National	National competitive examination and practical tests	Transfers from other professions	Two public structures (regional and national)	6-month probation period	If necessary
France 	<i>Greffier des services judiciaires</i>	National	National competitive examination	Non	Single national public structure	18 months	10 days per year during 5 years
	<i>Directeur des services de greffe judiciaires</i>			Promotion route for greffier, transfers from other professions			

Country	Prerequisites for Accessing the Profession		Level of Recruitment Authority	Main Recruitment Process	Alternative Access Routes	Training Provider	Duration of Training Period	Further Training Mandatory
Italy 	<i>Dirigenti, direttori amministrativi, funzionari giudiziari</i>	Higher education degree	National	National competitive examination	Internal examination for public service officials	Initial trainings: single national public structure	Not Relevant	From several months to 1 year
	<i>Cancelliere, assistente giudiziario</i>	4-year or 5-year higher education degree			Transfers from other professions	Further trainings: regional and national public structures		No
Japan 	Work experience and specific training		Court	Work experience and specific training	No	Single national public structure	1 to 2 years	Yes
Luxembourg 	Secondary school/High school diploma		National	National competitive examination	Not Available	Single national public structure	3-month training followed by 2-year practical training and examination	No
Morocco 	Higher education degree		National	National competitive examination	Internal examination for public service officials	Two public structures	1 to 2 months	No
Norway 	Secondary school/High school diploma or higher education degree		National, regional or court-level	Interview by recruitment jury, selection through written application	Personal aptitude assessment or qualification, work experience and numerous relevant courses undertaken during previous employments	Single national public structure	No set duration	No
Portugal 	Higher education degree or equivalent work experience		National	National competitive examination	Internal examination for public service officials	Single national public structure and single national professional organisation	30 months with the professional organisation and an undetermined duration with the public structure	Yes

Country	Prerequisites for Accessing the Profession		Level of Recruitment Authority	Main Recruitment Process	Alternative Access Routes	Training Provider	Duration of Training Period	Further Training Mandatory
Romania 	Secondary school/High school diploma or higher education degree in law		National	National competitive examination	Competitions organized by courts of appeals, Court of cassation or their prosecution services when the number of vacant positions threatens continuity of public service	Single national public structure	6 months	Not Available
Slovenia 	Judicial Adviser	State diploma in Law, Bar examination, 2-year work experience and specific training	Court	National competitive examination, selection through written application, interview with a jury and practical tests	Not Available	No specific training since an 8-month training period in court is required to take the State exam in law	No	
	Judicial Assistant	Secondary school/High school diploma, work experience, specific training and Court rules examination						
	Independent Judicial Assistant	4-year or 5-year higher education degree, work experience, specific training and Court rules examination						
	Senior Judicial Assistant					55 national public structures	Not Available	
Sweden 	None		Court	Interview with head of court and practical test	Some positions are only advertised internally	Not Relevant		Yes
Tunisia 	Secondary school/High school diploma, higher education degree, higher education degree in law		Court	National competitive examination, interview with a jury and practical tests	Not Available	Single national public structure	3 to 6 months depending on rank	No

A) Providing the Profession of the Future with a Unified European Training

In 1999, in Bologna, Education Ministers of the European Union launched a European Higher Education Area. Among other things, they stressed the economical advantage in having comparable education systems in Europe. Indeed, such systems would allow for an increase in student mobility and give a European dimension to the teachings, thus improving their quality. Lifelong learning was added to that program during the summit held in Prague in May 2001.

The profession of the future, with a professional profile unified at European level, enters fully into this scheme as well as into the development of a European Area of Justice. The law must govern access to the profession of Rechtspfleger/Greffier for Europe. Applicants will have to provide proof of higher studies in law lasting at least four years or of equivalent specialist training. During their studies or training, candidates must have passed as many theoretical as practical subjects.

Once qualified, the candidate will receive specific training, both theoretical and practical, within courts and prosecution services in order to gain the necessary skills to fulfil his or her missions. That part of the training will last at least one year and will end with an examination. Upon successful completion of the training and examination, the candidate will be allowed to practice.

The table below illustrates the training structure :

Level	Training	Length
1 st	Higher studies in law or equivalent specialist training	At least 4 years
2 nd	Specific training - Theoretical and practical training provided within courts and prosecution services, relating to the tasks entrusted to the profession of the future and ending with an examination for admission to practice.	At least 1 year
3 rd	Appointment	

The content of the specific training (2nd level) will allow the candidate to fulfil the tasks entrusted to the profession of the future.

6

POSITIVE EFFECTS FOR EUROPE OF THE TRANSFER OF COMPETENCES TO THE RECHTSPFLEGER/ GREFFIER IN THE ERA OF CHANGE



CHAPTER 6

Positive effects for Europe of the transfer of competences to the Rechtspfleger/ Greffier in the era of change

A) The European Judicial Area in Times of Change

In times of change, the European judicial area faces a variety of challenges to deal with. In its conclusions of 26-27 June 2014 the European Council recalls the need for coherent political measures, including structural reforms (EUCO 79/14, points 1 and 5). The uniform implementation of existing instruments should be a particular priority (EUCO 79/14, point 3).

The European area of law must mobilize concepts that will face the era of change. Precisely in this era of change special efforts are needed to achieve one of the main objectives of the European Union: its orderly vision of an area of freedom, security and justice as defined in article 3 paragraph 2 of the EU Treaty in the version of Lisbon and in article 67, paragraph 1 of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU). Not only the European Union provides its citizens with such a space; it also constitutes it. The existence of additional association agreements between the EU and other countries shows that the appearance of such an orderly vision has not been interrupted. Admission and membership of other European countries not only shows that the area of justice has grown continuously, but also that the search for a common frame of reference for European civil law and the increasing harmonization of national judicial systems are proof of the efforts to create a democratic and social area, based on the rule of law, in its search of itself and which represents the future of Europe. More and more citizens of the European Union seek and find access to justice at national and international level.

To be convinced, just take a look at the European regulations about insolvency, at the European Enforcement Order, at the European order for payment, at the small claims regulation, at the cooperation involving food business, inheritances, at the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial law and at the mutual recognition of protection measures in civil matters. Also, the project for a European Public Prosecutors Office should be launched according to Article 86 TFEU; an important project for better protection of the financial interests of the European Union. At European level, the legal institutionalization progresses hand in hand with the number of cross-border proceedings. In the main time, the adage that the law does not stop at borders is inherently experienced amongst all actors in the judicial field.

The challenges in this era of change and the gradual expansion of the European judicial area, results in a steady increase of the tasks of the courts, which implies a significant increase of the use of the resources of the judiciary. An excessive length of proceedings, the emergence of justice deficits and the loss of confidence in the ranks of the population are dangers that this on-going change can evoke. Such tendencies must be countered.

The increased workload of the courts may be associated with serious budgetary problems and generally affect the state budgets. Especially in times of change, the underlying existential structural problems should be attacked and solved as stated by the EU Commissioner Věra Jourová at the presentation of the EU Justice Scoreboard 2015 : *"An efficient judicial system is a cornerstone of any democracy. Judicial reforms play a crucial role in strengthening the common values of the Union and the creation of an investment-friendly environment, which we need for sustainable growth."*

There is a need for political concepts which are suitable to accompany this change and which can support the development of the European judicial area - concepts that can contribute to a significant consolidation.

The creation of a 'European Rechtspfleger/ Greffier' – conceived in 2006 by Mr. Thomas Kappl, now Honorary President of the E.U.R. – as an independent organ of the judicial system is one such concept.

This contributes significantly to establish functioning judicial systems and to consolidate already existing judicial systems. For example, as the more than 100-year history of law has shown in Germany, the Rechtspfleger has proven to be a reliable and flexible guarantee in the functioning of its legal structures. The main reason for this is its extraordinary range of tasks, its independency and its effective cooperation with other organs of the court system, such as judges and prosecutors.

Thanks to its flexibility, this judicial officer is particularly suitable for shaping transformation processes and to provide significant integration benefits. The creation of a 'European Rechtspfleger/ Greffier' is an answer that should be given in times of change. With the creation of the 'European Rechtspfleger/ Greffier', the European Union launches an extremely powerful concept to achieve the necessary reforms and to meet the current and future challenges.

The Judiciary needs autonomous and independent organs that can operate at different levels of responsibility and have a non-comparable specialization. In that perspective the 'European Rechtspfleger/ Greffier' is not in competition with the judges nor prosecutors.

As an institution of the judicial organization the Rechtspfleger/ Greffier represents the second leg of the third power. As determined in 2001 by Mr. Guy de Vel, former chief of the Legal Directorate of Europe, in a preface to the comparative study of the European Union to the "Rechtspfleger/ Greffier – roles and duties", and timeless valid : *"The clerk of the court is one of the guarantors of the effectiveness of justice. His legal and other tasks contribute to improving the functioning of the judiciary, ensures compliance with legal procedures and speeds up the process"*.

It is only logical and consistent that in the report of the European Commission for the Efficiency of Justice on the "European judicial systems – edition 2014 (data 2012)", a separate chapter was devoted to the Rechtspfleger/ Greffiers (CEPEJ – Report *ibid*, page 175 ff.). Sixteen European countries are now listed in which Rechtspfleger or comparable officials make an essential contribution to the functionality and efficiency of justice in the European judicial area. Namely Germany, Austria, Bosnia and Herzegovina, Estonia, Croatia, Czech Republic, Denmark, Georgia, Hungary, Iceland, Ireland, Poland, Slovakia, Slovenia, Spain and Switzerland.

From the perspective of the European Union of Rechtspfleger (EUR) we would like to add our member-States France, Norway, Romania, Sweden, Finland, Belgium, Italy, Luxembourg, the Netherlands and Portugal; and additionally our associated members, thus Morocco, Japan and South-Korea.

B) An Efficient Administration of Justice in the Era of Change

The Lisbon Treaty is still the main judicial political reference-point for the European integration. In the era of change, the programming of this Treaty obtains a basic existential importance: respectively to better and more fully cooperate in order to facilitate the upcoming changes. Enhanced cooperation in this context means that the work-field can also be extended considerably. Cooperation finally leads to consolidation. The fact that the Lisbon Treaty (in Article 3, paragraph 2) encourages an area of freedom, security

and justice before the completion of the internal market, purports no antagonism; this is only and solely the result from the successes and progress in the judiciary of the past. If the law can be the mainspring for upheaval (Mark Leonhard, 'Why the Future belongs to Europe', page 65) it can also be the mainspring for change. At present, national legal systems are particularly faced with the need to find a rapid and flexible response to the results of political challenges. In this respect, the universal and qualified trained 'European Rechtspfleger/ Greffier' can be an important consolidation-factor of the Judiciary, together with the judges, prosecutors and notaries. With its wide, important range of tasks and responsibilities and its status, the 'European Rechtspfleger/ Greffier' can solve a large part of the pending lawsuits. In this way, the German Rechtspfleger already today forms an institutional component of the emphasized co-operation. At European level, this potential is far from fully exploited.

The Lisbon Treaty provides that enhanced cooperation has to be facilitated by the integration (Article 20 and Article 326 TFEU). This enhanced cooperation should take place in all policy areas, including those used by the court. Not only EU citizens seek and find Law and Justice but also various states Judicial Systems communicate more and more with each other to an extent that this has become a challenge for the Judiciary.

The European Judicial Network in civil and commercial matters, the European Judicial Network in criminal matters, the European legal portal and the European Judicial Atlas in civil matters clearly illustrate this. The words of Jacques Barrot in the press release of 23.06.2008 of the European Commission have become a reality: *"The European Judicial Network in civil and commercial matters is the central instrument to make Europe into a real and tangible area of civil matters, in which the authorities and courts of the Member States work efficiently. We are building step by step, stone by stone in the service of our fellow citizens."*

An integrated and voted process is evolving more and more into a paradigm of national legal systems. The search for the interoperability of national systems is emerging more often, not only in the cross-border exchange of information. Particularly to highlight are the projects aimed at institutionalizing (e.g. the creation of a 'European Public Prosecutor' under Article 86 TFEU). Step by step supra-nationalisation of justice is carried out in Europe.

In this era of change this evokes other challenges, especially where the budgets of the Judiciary are frequently to be used. All of this results in a heavier workload for courts. The introduction of the 'European Rechtspfleger/Greffier' will make an important contribution to the stabilization and strengthening of judicial systems. Finally, after the consolidation of the judicial systems, areas of activities can already be indicated that are necessary to be preserved to the jurisdiction of a judge or prosecutor. This applies in particular to the power preserved to 'The Court' but not necessary to the judge. Moreover, already today some Member States have given the 'Rechtspfleger' an active role in the communication between judicial systems. This is not only an important contribution to the implementation of the law, but also a contribution to realisation of a more uniform internal market. In this regard, article 81 paragraph 2 TFEU is particularly clear insofar as it is the link between an efficient justice and an efficient internal market. This concept is in harmony with the conclusions of the European Council, formulated at its meeting on 26-27 June 2014 : *"A well-designed European policy on justice will contribute to economic growth as companies and consumers can benefit from a secure environment within the internal market"* (EUCO 79/14, page 5).

In all of this, the different legal systems and traditions of the Member States are certainly to be taken into consideration (article 67, paragraph 1, TFEU). Through more than one hundred years of successful legal history, the **German Rechtspfleger** has become part of the European legal tradition - a tradition, which has considerable potential for the future, especially in times of change.

C) Access to Justice in Times of Change

The European Union shall facilitate access to justice (access to court) – article 67, paragraph 4 TFEU. The European Union has the obligation to take measures to ensure effective access to justice – article 81, paragraph 2 e TFEU. Ground-base forms The Hague Programme, which provides a strengthening of freedom, security and justice in the European Union, adopted 4-5 November 2004 (ABl. C 53 of 03.03.2005, page 1). In this regard, the 2015 edition of the 'EU Justice Scoreboard' states that : *"Access to an effective judicial system is a fundamental right, which is the foundation of European democracies, and is recognized by the constitutional traditions common to the Member States"* (2015 EU Justice Scoreboard, introduction).

Conceptually, ensuring such access is a challenge for the future. The issue of implementation of access to justice (access to court) is currently and in the future a matter of legal practice. In the era of change this requires extremely coherent penal policy concepts that focus on access to justice (access to court) in close proximity to the citizen.

The "European Rechtspfleger/ Greffier" forms such a concept that is fully in line with the legislative agenda of the European Union.

The implementation of this proven concept is in harmony with European Union's justice policy to take decisions as openly as possible and close to the citizen. A look at the current legal practice shows that the judicial processes done or guided by Rechtspfleger are characterized as being in close proximity with citizens. In any stage of the procedure, the Rechtspfleger enters into a **dialogue** with the law-seeking citizens. More **proximity and symmetry of information** cannot be reached. In this way the Rechtspfleger helps to strengthen the position of the citizen. The Rechtspfleger also helps the citizen to recover his/her money, he/she issues certificates to prove the citizens' right to inherit, adopts decisions with which forced enforcement may be set in motion, keeps and opens public registers, sets remuneration, acts in care and guardianship procedures and is in charge of the full administration of courts.

Overviewing the situation of the Greffier, there are no other activities that are so closely linked to as the activities of the Judge and the Greffier. Moreover, in the vast majority of cases, the Greffier is perceived as an autonomous and independent authority of the court system, the primary and immediate promoter of justice, **the link between citizens and law**. The role of the Greffier is in harmony with the citizens' need for legal assistance, as well as with the proven social policy that judicial processes that are directly delivered by a Judicial Officer do **not immediately require the citizens to receive the assistance of a lawyer** ("Justice directly"). This citizen gets faster, less complicated and also cheaper access to justice, which is of central importance, particularly in the area of voluntary jurisdiction.

Here the citizen is master of the process, sets the pulse for the start, the goal and the end of the process. Here, but also in all other areas, it is important to avoid an **asymmetry of information** between the citizen and the finding of justice.

Thus indeed, the creation of a 'European Rechtspfleger/ Greffier' contributes to the **provision of access to justice**. To use the words of Guy de Vel:

"Likewise, the Rechtspfleger/ Greffier plays an important role as a link between people and judge, he allows the citizens better access to justice."
(Guy de Vel, Preface to the comparative study of the EUR).

D) Trust of EU citizens in justice - public confidence in the times of change

In its study nr. 20 *"European Judicial Systems – Efficiency and quality of Justice. Edition 2014 (data 2012)"*, the European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) states, regarding the satisfaction of EU citizens (public confidence) with the judiciary : *"The justice system is entrusted with a public service mission to serve the interests of the public and the rights of court users must therefor be protected."* (Study no. 20 "European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Edition 2014 (2012 data), Chapter 4, page 90).

The measurement of public satisfaction (**public confidence**) in the national judicial systems is based on the finding that it can be seen as an essential factor for the success of the European judicial project. Whoever generates more public satisfaction (public confidence), generally produces a higher degree of acceptance within the Union. Accessing their rights faster ensures citizens feel safer. They are more satisfied when Justice effectively helps them to achieve their rights. The judiciary is there for citizens, not the opposite. Precisely in times of change, this knowledge should always be borne in mind and used as an internal fundament. The development of parallel societies and parallel judicial systems will have the result that there is no scope for radicalization of any kind.

The internal security of the Union not only depends on external, but mainly on internal factors, on the consent of its citizens. More public satisfaction (public confidence) means more trust for the transformation process. Conversely, public discontent paralyzes justice and forces it to permanent justifications and self-reflections, which will take time and needs considerable resources to re-establish. In times of change, a well functioning judicial system is vital. Consistent consolidation concepts are especially needed, as they will contribute to increased public confidence. This will require

independent actors who can autonomously fulfil all tasks that these changes entail. The answer lies in the introduction of the 'European Rechtspfleger/ Greffier' as an integral part of the judicial system occurring in close proximity to the citizen. Decisive are the 'European Rechtspfleger/ Greffier' assigned tasks, its specialization, autonomy and independence. These qualities give the 'European Rechtspfleger/ Greffier' not only a special place within the Judiciary but also among the citizens. In this way, a stable legal area for the citizen is a fact. The 'European Rechtspfleger/ Greffier' also has the duty to guarantee, to consolidate and develop democracy.

E) Evaluation of Justice: Dysfunctions to Prevent in Times of Change

Legal practice, characterized by constant overtime and expensive to lengthy procedures and substantial inequality has led to economic damage and loss of the most valuable assets that a democratic state could have: citizen trust. Article 6 of the European Convention on Human Rights provides that everyone has the right to have their case heard fairly, publicly and within a reasonable time, to have an independent and impartial tribunal. Any violation of rights guaranteed in this section could lead to damage claims. In this context, the recommendation of the Council of Europe ° R (86) 12, concerning measures to prevent and reduce the excessive workload in the courts (adopted through the Committee of Ministers on September 16, 1986) should be highlighted.

Most European countries have a legal system of compensation for shortcomings of justice (CEPEJ report, edition 2014 of European judicial systems - efficiency and quality, page 197 and following). The European Court of Human Rights can sentence States to pay fines if excessive length of the proceedings occurs. Thus the question is raised whether the introduction of the 'European Rechtspfleger/ Greffier' could contribute to resolve dysfunctions, to guarantee a reasonable process-time and to minimize the payment of compensations.

This introduction would allow judges and prosecutors to concentrate on their actual core business: to 'judge' and to 'prosecute'. This should guarantee the effective right to Justice and will prevent a loss of confidence among the citizens. Particularly in mass-procedures in the area of enforcement, such as the adoption of a national or European court order, but also in other

mass stores, e.g. in the field of management of public registers (commercial register and land registry), this is evident. In default procedures (e.g. the ‘Payment order’), a variety of civil disputes are evident, which leads to the relief of the judges. Because of his/her extensive training, specialization and wide-ranging spectrum of tasks the Rechtspfleger/ Greffier is particularly suitable to implement those structural reforms and to manage this change.

By avoiding excessively long court proceedings, substantial budgetary savings can be achieved. Confidence of the citizens in the Judiciary also has to be taken into consideration – a non-monetary but invaluable aspect.

The concept of the ‘European Rechtspfleger/ Greffier’ may be a considerable factor in the **evaluation** of our area of freedom, security and justice. At the same time, reliable and flexible legal structures can be created that will result in a well-balanced Justice. *In the times of change more functions for the Rechtspfleger/ Greffier means fewer malfunctions within the judiciary.*

F) The Efficiency of Justice – Synergies in Times of Change

To emphasize the skills of the ‘European Rechtspfleger/ Greffier’ is not enough; the significant synergies associated with the introduction of that actor also have to be highlighted. The history of the German Rechtspfleger can be a model because it is closely linked to the history of the judicial reform in Germany. The history of the German Rechtspfleger is the history of the evaluation of justice. In times of reduced budgets, it has accelerated the legal and political development of the Rechtspfleger. The Rechtspfleger was not intended as a counterweight to the judge but was established as a complementary actor. Judges and Rechtspfleger have a duty to help citizens to obtain their rights. The introduction of the Rechtspfleger can avoid an unnecessary waist of judge-time (Adikes in 1906).

Of central importance here, is that the judges are involved in a variety of tasks and bulk operations that are not attributable to their actual judicial tasks, but more to prevention and legal protection. To this we can add examples of non-contentious matters and enforcement. Within perspective, an effective, dynamic and less expensive justice, it is necessary that judges take care of litigation procedures and criminal cases and that all tasks that are not necessarily qualified to be assigned to a judge should be transferred to judicial officials, such as the ‘European Rechtspfleger/ Greffier’.

This also applies to prosecutors. Synergies can also be found in a transfer of extrajudicial tasks to the ‘European Rechtspfleger/ Greffier’, which will be a cheaper alternative than hiring additional judges. Moreover, the judges will have more time to devote to their real judicial tasks and may work in areas where workload is particularly heavy. The budgetary impact should be taken into account to the extent that this prevents the recruitment of additional judges. In addition, a complete transfer of tasks to the ‘European Rechtspfleger/ Greffier’ avoids shared competences, which are responsible for significant disruptions in the procedures and organizational processes in the courts. *Synergies will be achieved insofar as a **higher degree of procedural economy** can be achieved.*



ACKNOWLEDGEMENTS



On behalf of the European Union of Greffiers/Rechtspfleger (EUR), I wish to express my deepest gratitude to those who contributed to the making of this work, who provided technical support and encouragements:

- The Members of the Working Group: Pia Brostrøm, Maria Canizares, Alberto Tomas San José Cors, Maryse Galon, Wolfgang Laemmer, Antonio Marcal, Catherine Oberzusser, Gerhard Scheucher, Walter Szoeky, Geert Van Nuffel and Vivien Whyte
 - The Vice-Presidents: Hilde Andreassen, Hervé Bonglet, Pia Brostrøm, Alberto Tomas San José Cors, Fernando Jorge Fernandez, Anette Jellve, Gabriele Guarda, Wolfgang Laemmer, Ylle Pulk, Jeannot Rischard, Gerhard Scheucher and Geert Van Nuffel
 - The Associate Member Organisations of Japan, South Korea and Morocco
 - The colleagues Daniel Szabados (Hungary) and Abderraouf Bouchacha (Tunisia)
 - The translators: Heidi Hell, Thomas Kappl, Wolfgang Laemmer, Geert Van Nuffel and Vivien Whyte
 - The Honorary EUR Members: Thomas Kappl, Heidi Hell and Harald Wilsch
 - The Slovenian Judiciary
 - The Originis company (Cyril Toutain, Gautier Riva, Marion Loisy)
- and everybody who directly or indirectly encouraged and supported us.

Jean-Jacques Kuster
President of the EUR



Union Européenne des Greffiers / Rechtspfleger
(E.U.R.)

<http://eu-rechtspfleger.eu>

© E.U.R

