

## Leesvervangende samenvatting

Dit onderzoek richt zich op ‘compliance’ met monitoring- en evaluatiemechanismen in de eerste en derde pijler van de EU en presenteert praktische aanbevelingen met het oog op het verbeteren van ‘compliance’ met dergelijke mechanismen in de derde pijler.

Op het eerste gezicht lijken de bestaande evaluatiemechanismen in de derde pijler voornamelijk van beschrijvende aard. Over het algemeen zijn ze fragmentarisch, incoherent en inconsequent. Kort gezegd geldt, dat de huidige evaluatiemechanismen onvoldoende en inefficiënt zijn in de zin dat ze implementatie met algemeen bindende normen in de derde pijler niet kunnen garanderen. In het licht van het beleden wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten van de EU is dat merkwaardig.

Een van de uitgangspunten van het beginsel van wederzijdse erkenning is dat de lidstaten bepaalde fundamentele beginselen betreffende het rechtstelsel gemeen hebben. Voorbeelden van dergelijke beginselen zijn rechtstatelijkheid, de bescherming van mensenrechten, het legaliteitsbeginsel, subsidiariteit, proportionaliteit en ander principes die van toepassing zijn op alle strafrechtstelsels. Echter, hoe kunnen we verwachten dat lidstaten samenwerken als het wederzijds vertrouwen ontbreekt in de strafrechtelijk systemen van andere lidstaten, of als de implementatie van Europese beginselen in deze systemen niet is voltooid?

Met het oog op het versterken van dit wederzijds vertrouwen op het gebied van strafrecht is het bestuderen en vervolgens verbeteren van het functioneren van de huidige monitoring- en evaluatiemechanismen in de derde pijler een logische stap. Teneinde bruikbare aanbevelingen te kunnen geven om de bestaande mechanismen én de ‘compliance’ van lidstaten met de uitkomsten daarvan te verbeteren is een grondig onderzoek nodig dat focust op het identificeren van inhoud- en procesgerelateerde factoren die ‘compliance’ met derde-pijler evaluatiemechanismen (ver)hinderen dan wel stimuleren. Een dergelijk onderzoek vereist dat men het ontwerp en de organisatie (bijvoorbeeld de gekozen benadering en werkmethode alsook de betrokken actoren) van dergelijke monitoring- en evaluatiemechanismen bekijkt, evenals de manier waarop deze specifieke manier van organiseren de mate van ‘compliance’ door lidstaten beïnvloedt.

Het is vanzelfsprekend, dat het bestuderen van ervaringen met monitoring- en evaluatiemechanismen in de eerste pijler van de EU erg nuttig kan zijn gezien de algemene doelstelling van dit onderzoeksproject. De aanbevelingen ter verbetering van ‘compliance’ met monitoring- en evaluatiemechanismen in de derde pijler zijn dan ook gestoeld op een analyse betreffende het functioneren van dergelijke mechanismen in zowel de derde als de eerste EU pijler.

Aan het onderzoek liggen de volgende onderzoeksvragen ten grondslag:

1. Welke inhoudelijke en procesmatige factoren staan in de weg aan een betere compliance van de lidstaten met EU eerste pijler en EU derde pijler monitoring-, evaluatie- en inventarisatiemechanismen?

2. In hoeverre hangt de mate van compliance af van de aanpak, werkwijze en samenstelling van beoordelingsgremia van deze mechanismen?
3. Welke aanpassingen aan deze mechanismen zouden de follow-up door de lidstaten kunnen verbeteren?

De relevantie van deze onderzoeksvragen ligt in de huidige afwezigheid van een effectief monitoring- en evaluatiesysteem. Na ratificatie zal het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie een formeel kader voor een dergelijk ‘implementatieschema’ bieden (zie artikel 70 VWEU). Echter, vanwege de huidige onzekerheid betreffende het tijdstip van ratificatie van dit Verdrag, de overgangperiode van vijf jaar na het in werking treden van het Verdrag van Lissabon wat betreft de wetgeving betreffende de derde pijler, én het toenemende aantal situaties waarin wetgeving niet op alle lidstaten van toepassing is, is het goed om nu al te beginnen met het ontwikkelen van betere monitoring- en evaluatiesystemen.

Zoals gezegd treft men in dit rapport een analyse aan betreffende de factoren die (betere) ‘compliance’ met bestaande monitoring- en evaluatiemechanismen in de eerste en derde pijler (ver)hinderen. We baseren onze bevindingen op een grondige analyse van de bestaande academische literatuur betreffende het thema ‘compliance’ (zie Annex voor een schematisch overzicht, en zie hoofdstuk 2 voor beschrijvingen) en op een meer empirische analyse van ervaringen met de huidige monitoring- en evaluatiemechanismen (zie hoofdstukken 4 en 5). Op deze manier kunnen we leren van ervaringen met dergelijke mechanismen in een contextuele diversiteit, die naast ervaringen in verscheidene beleidsgebieden in de eerste pijler en de derde pijler van de EU ook een deel van de evaluatiepraktijk in de OESO omvat (zie de hoofdstukken 3, 4 en 5).

De belangrijkste – en overduidelijke – les die we trekken uit onze analyse is het feit dat voor het adequaat functioneren van monitoring- en evaluatiemechanismen, een ‘contextgevoelige benadering’ noodzakelijk is, en dat een ‘one-size-fits-all benadering’ of een benadering die slechts op het evalueren van implementatie gericht is niet voldoet. Een benadering waarbij men de bestaande diversiteit in de EU alsook het bredere wetgevingskader waarin implementatie moet plaatsvinden in ogenschouw neemt zou, specifiek, rekening moeten houden met de volgende cruciale aspecten:

1. De effectiviteit van monitoring- en evaluatiemechanismen staat of valt grotendeels met de mate waarin lidstaten wederzijds leren van ervaringen, en hangt eveneens af van de mate waarin lidstaten zich in het algemeen aan regels houden. Wat beide betreft geldt dat het commitment van de lidstaten cruciaal is. Dit betekent dat we voor elk monitoring- en evaluatiemechanisme dat op EU-niveau geïntroduceerd is/wordt moeten onderzoeken of het commitment om het gestelde doel te behalen überhaupt aanwezig is. Zoals eerder gesuggereerd is de mate van commitment sterk afhankelijk van de mate van vertrouwen in het functioneren van de strafrechtelijke systemen van andere lidstaten. Hierop volgend geldt dat zonder een bepaald niveau van vertrouwen onder de lidstaten zelfs het best onderworpen monitoring- en evaluatiemechanisme gedoemd is te mislukken.

2. Een tweede element dat we in overweging moeten nemen betreft het feit dat factoren op het niveau van de lidstaten zelf belangrijk zijn voor de mate waarin monitoring- en evaluatiemechanismen effectief functioneren, en dat deze lidstaatspecifieke factoren over het algemeen cultuurbepaalde, moeilijk te veranderen patronen betreffen. Actoren die een belangrijke rol spelen in de follow-up fase van de monitoring- en evaluatiemechanismen zouden zich bewust moeten zijn van de lidstaatspecifieke factoren die een rol spelen in het al dan niet (kunnen) effectueren van 'compliance'. Eveneens zouden zij de ruimte én capaciteiten moeten krijgen om hierop in te kunnen spelen.
3. Een derde element, dat specifiek op de voorgrond treedt op het gebied van strafrecht, is het idee dat wederzijdse afhankelijkheid cq verbondenheid van lidstaten en de exclusiviteit van de te implementeren wetgeving een positieve invloed op de mate van 'compliance' hebben, zowel betreffende 'compliance' met wetgeving alsook 'compliance' met de uitkomsten van evaluatiebevindingen. Het spreekt voor zich dat een insteek die niet alleen de betreffende wetgeving, maar ook haar Europese aard én de samenwerking met andere lidstaten ondersteunt 'compliance' bevordert. Het formuleren van een algemeen Europees beleid op zekere gebieden kan een dergelijke insteek bevorderen en ertoe leiden dat EU wetgeving niet alleen formeel of symbolisch, maar ook in de praktijk door lidstaten ondersteund wordt.

Concreet gezien identificeren we de volgende scenario's als het gaat om het ontwerp van monitoring- en evaluatiemechanismen:

1. Monitoring- en evaluatiemechanismen gebaseerd op 'peer review'

Monitoring- en evaluatiemechanismen die grotendeels op 'peer review' gebaseerd zijn, kunnen positief zijn in de zin dat zij, door de aanwezige 'peer pressure', wederzijds leren stimuleren. Lidstaten lijken relatief ontvankelijk te zijn voor 'peer review' door andere lidstaten; de intensieve, niet op confrontatie gerichte aard van de interactie in de meeste 'peer review' systemen kan in het algemeen leiden tot een continue en informele informatie-uitwisseling waarvan elke deelnemer kan profiteren.

2. Monitoring- en evaluatiemechanismen gebaseerd op rapportering door onafhankelijke experts

Het lijkt duidelijk dat rapporteren op een onafhankelijke, uniforme, objectieve en gestandaardiseerde manier de noodzakelijke basis is om tot een werkelijke vergelijkbaarheid van nationaal beleid en van de impact dat dit nationaal beleid heeft te komen. Het ligt voor de hand dat onafhankelijke experts zich inderdaad in een relatief goede positie bevinden om accuraat en waarheidsgetrouw te kunnen rapporteren betreffende de prestaties van de lidstaten.

3. Monitoring- en evaluatiemechanismen gebaseerd op sanctionering

Het derde scenario houdt het gebruik van sancties in om 'compliance' door lidstaten te stimuleren (door oplegging van boetes) of letterlijk af te dwingen (door het starten van infractieprocedures). Echter, hoewel de aanwezigheid van een duidelijk sanctioneringmechanisme inderdaad een positieve stimulans kan zijn om 'compliance' door lidstaten te effectueren, vormt de politieke wil om het mechanisme ook echt te laten functioneren een noodzakelijke voorwaarde voor haar effectiviteit.

Zonder een voorkeur voor enig scenario of een specifieke combinatie van scenario's te willen uitspreken, willen we tenminste één ding wel duidelijk aangeven: elk systeem dat het stimuleren van 'compliance' met Europese afspraken (in de brede zin van het woord) alsook het stimuleren van 'compliance' met de uitkomsten met monitoring- en evaluatiemechanismen beoogt, zou gekenmerkt moeten zijn door een uit meerdere stappen bestaande benadering. Zonder een definitief aantal stappen te willen suggereren als noodzakelijk, willen we er op wijzen dat de resultaten uit de analyse zoals gepresenteerd in dit rapport lijken aan te geven dat er in elk geval behoefte is aan een inventariserende stap waarin informatie in de verschillende lidstaten verzameld wordt op basis van de grootst mogelijke uniformiteit en objectiviteit. Voor een dergelijk proces van informatieverzameling gelden de volgende voorwaarden:

De kansen dat het verzamelen van gegevens resulteert in betrouwbare en vergelijkbare informatie, cruciaal voor het controleren van 'compliance' en het stimuleren van follow-up, zijn het grootst als:

- het monitoring- of evaluatieproces geïnstitutionaliseerd is (institutionalisering stimuleert de deelname van lidstaten en hun acceptatie van evaluatieresultaten; institutionalisering genereert een eigen dynamiek);
- het monitoring- of evaluatieproces continu is en ondersteund wordt door een permanente structuur (de kans dat lidstaten zich gedwongen voelen aandacht te blijven geven aan onderwerpen die ter discussie gesteld worden is groter als zij zich ervan bewust zijn dat hun prestaties op basis van regelmaat en herhaling, in plaats van op een *ad hoc* basis, geëvalueerd worden, omdat een permanente manier van evaluatie impliceert dat de follow-up door lidstaten gecontroleerd wordt);
- het monitoring- of evaluatieproces algemeen Europese en precieze indicatoren voor evaluatie inhoudt (het is duidelijk dat voortgang alleen op vergelijkbare wijze gemeten kan worden als er precieze en expliciete indicatoren zijn, die de ruimte voor interpretatie door rapporteurs én geëvalueerden beperken);
- het monitoring- of evaluatieproces resulteert in prescriptieve en expliciete beleidsaanbevelingen (alleen in de aanwezigheid van aanbevelingen die het mogelijk maken om voortgang effectief te monitoren en evalueren en die het proces een op de toekomst gerichte oriëntatie geven kan het evaluatieproces constructief en 'compliance-bevorderend' zijn, en wordt 'evaluatiemoedigheid' voorkomen).

Om 'compliance' met de uitkomsten van monitoring- en evaluatieprocessen ook werkelijk in de praktijk te bereiken, stellen we voor een meer flexibele benadering toe te passen, die buiten deze eerste uniforme en algemeen toegepaste benadering omgaat. De oorsprong van dit voorstel gaat terug op onze algemene conclusie dat teneinde werkelijk adequaat functionerende monitoring- en evaluatiemechanismen te formuleren, een contextgevoelige benadering, die zowel politieke commitment als lidstaatspecifieke omstandigheden in overweging neemt, een noodzakelijke voorwaarde is.