

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 23.3.2011
COM(2011) 149 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Consulaire bescherming voor EU-burgers in derde landen:
stand van zaken en verdere maatregelen**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

Consulaire bescherming voor EU-burgers in derde landen: stand van zaken en verdere maatregelen

Iedere EU-burger die reist naar of woont op het grondgebied van een niet-EU-land waar zijn eigen lidstaat niet vertegenwoordigd is, geniet op grond van de EU-Verdragen de **bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen** van die lidstaat.

Het recht op consulaire bescherming¹ van een lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat is een van de specifieke rechten die het Verdrag aan EU-burgers toekent en voegt aan het concept **burgerschap van de Unie** een **externe dimensie** toe. Het versterkt het idee van Europese solidariteit en de identiteit van de Unie in derde landen.

In deze mededeling wordt nagegaan welke bijdrage de Europese Unie overeenkomstig het actieplan 2007-2009 van de Commissie² aan effectieve consulaire bescherming in derde landen heeft geleverd. Voorts wordt onderzocht welke verdere maatregelen op basis van de ervaringen tot dusver en het hernieuwde institutionele kader kunnen worden genomen.

Met deze mededeling komt de Commissie ook haar in het Verdrag neergelegde verplichting na, namelijk om de drie jaar verslag uitbrengen over de toepassing van artikel 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) betreffende de consulaire bescherming, zoals zij had aangekondigd in haar verslag krachtens artikel 25 VWEU over vorderingen op weg naar een echt EU-burgerschap 2007-2010³.

De mededeling draagt ook bij tot de tenuitvoerlegging van maatregel 8 van het **verslag over het EU-burgerschap 2010 – Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van de EU-burgers**⁴, een strategisch initiatief van de Commissie dat betrekking heeft op de belemmeringen waarmee de burgers nog steeds worden geconfronteerd, met name wanneer zij naar het buitenland verhuizen, en waarin daarvoor oplossingen worden voorgesteld.

De mededeling is een eerste antwoord aan de Europese Raad, die de Commissie op 2 december 2009 in het programma van Stockholm verzocht passende maatregelen te overwegen waarbij de coördinatie en samenwerking tot stand worden gebracht die noodzakelijk zijn om de consulaire bescherming in de zin van artikel 23 VWEU te verwezenlijken⁵.

¹ Consulaire bescherming is het verlenen van hulp en bijstand aan burgers in het buitenland, met name aan de eigen onderdanen of aan de onderdanen waarvoor dit soort bijstand is afgesproken.

² COM(2007) 767 definitief.

³ COM(2010) 602 definitief.

⁴ COM(2010) 603 definitief.

⁵ Programma van Stockholm - Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, blz. 11 (document van de Raad 17024/09 van 2 december 2009) (PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1).

1. HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

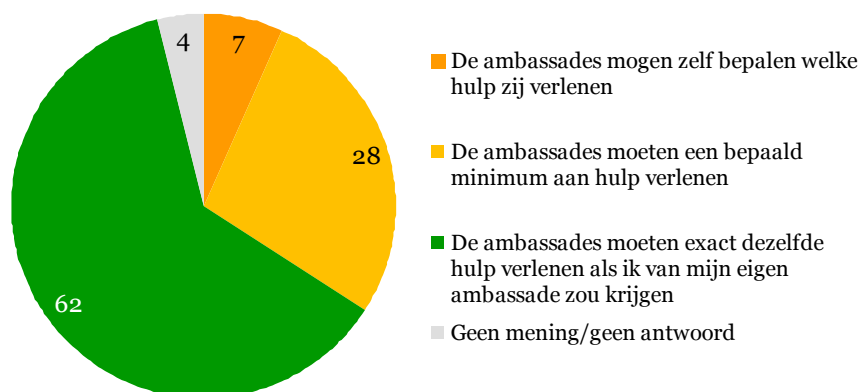
De komende jaren zullen de EU-burgers naar verwachting steeds meer consulaire bescherming nodig hebben. Volgens de statistieken van Eurostat⁶ is het aantal reizen dat EU-burgers naar derde landen maken, gestegen van 80 miljoen in 2005 tot meer dan 90 miljoen in 2008 en de reisactiviteit zal naar verwachting nog verder toenemen⁷. Naar schatting meer dan 30 miljoen EU-burgers wonen permanent in een derde land, maar slechts in drie landen (Verenigde Staten, China en Rusland) zijn alle lidstaten vertegenwoordigd. In de crisissituaties die zich recentelijk voordeden, werd een aanzienlijk aantal EU-burgers in derde landen getroffen (bijvoorbeeld in Libië, Egypte en Bahrein na het democratische oproer in het voorjaar van 2011; in Japan na de aardbeving van maart 2011; in Haïti na de aardbeving van januari 2010; in IJsland na de vulkanische aswolk in het voorjaar van 2010)⁸, wat aantoonde dat er behoefte bestaat aan consulaire bescherming, ongeacht de nationaliteit van een EU-burger. Toen die crisissituaties zich voordeden, waren er in die derde landen meer dan 100 000 EU-burgers aanwezig. In de huidige omstandigheden lijkt het van groot belang dat het recht van de EU-burgers op bijstand in derde landen volgens hun behoeften (bv. praktische steun, gezondheid of vervoer) effectiever wordt gemaakt. Nu er op de overheidsbegrotingen moet worden bezuinigd, moeten de Europese Unie en de lidstaten samenwerking aanmoedigen teneinde de middelen zo goed mogelijk te gebruiken.

⁶ Databank bevolking, onderdeel toerisme. De gegevens omvatten vakanties en zakenreizen van meer dan één dag.

⁷ De Wereldorganisatie voor toerisme verwacht voor de periode 2010-2020 nog een aanzienlijke groei.

⁸ **Libië** (waar acht lidstaten vertegenwoordigd zijn): bij het begin van de crisis waren er ongeveer 6 000 EU-burgers in het land aanwezig, op 9 maart 2011 waren er nog 1 345 EU-burgers aanwezig; sindsdien hebben de lidstaten getracht nog minstens 52 EU-burgers te evacueren. **Egypte** (waar 22 lidstaten vertegenwoordigd zijn): minstens 100 000 EU-burgers (voornamelijk toeristen in het Rode Zeegebied). **Bahrein** (waar vier lidstaten vertegenwoordigd zijn): er wonen minstens 8 800 EU-burgers. **Japan** (waar alle lidstaten behalve Malta en Cyprus vertegenwoordigd zijn): ongeveer 37 000 EU-burgers. **Haïti** (aardbeving van 2010): ongeveer 2 700 EU-burgers. **IJsland** (vulkanische aswolk in het voorjaar van 2010): door de aswolk werden meer dan 100 000 vluchten geannuleerd. Bij deze cijfers gaat het om ramingen, die gebaseerd zijn op bronnen van de lidstaten en de Commissie.

Soort/omvang van de hulp die de ambassades aan EU-burgers moeten verlenen



Vraag 5. Als u in een land bent waar uw land geen ambassade heeft, hebt u als EU-burger het recht om hulp te krijgen van de ambassade van een andere EU-lidstaat. Welke hulp u krijgt, hangt af van de ambassade waartoe u zich wendt. Welke uitspraak geeft uw mening het beste weer?

Basis: alle respondenten, % EU-27

Hoewel de door de lidstaten geboden consulaire bescherming in omvang uiteenloopt, verwacht de meerderheid van de EU-burgers⁹ (62%) exacte dezelfde hulp, ongeacht tot welke ambassade van een lidstaat zij zich wenden. Een derde van de EU-burgers (28%) verwacht een bepaald minimum aan hulp van een lidstaat.

1.1. Het nieuwe rechtskader

In het Verdrag van Lissabon is rekening gehouden met het feit dat **de consulaire bescherming steeds meer een Europese dimensie moet krijgen**. Het versterkt en verduidelijkt de handelingsbevoegdheid van de Unie. Het recht van niet-vertegenwoordigde EU-burgers op bescherming door de consulaire en diplomatieke instanties van andere lidstaten onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat, is neergelegd in artikel 20, lid 2, onder c), en artikel 23 VWEU en artikel 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Volgens de bewoordingen van deze drie bepalingen genieten de EU-burgers „het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat”. Hierdoor wordt aan de burger van een lidstaat een duidelijk individueel recht verleend¹⁰ op gelijke behandeling door de consulaire instanties van een andere lidstaat op het grondgebied van een derde land waar zijn eigen lidstaat niet vertegenwoordigd is. De hoedanigheid van burger van de Unie dient de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn¹¹ en het recht van de Unie verleent individuele rechten, onder meer om de volle werking van de rechten van de burgers te verzekeren.

⁹ Eurobarometer van maart 2010.

¹⁰ Zie de zaken Lütticke, 57/65, en Van Gend & Loos, 26/62. Artikel 23, lid 2, VWEU vereist niet langer dat de lidstaten onderling de nodige voorzieningen treffen. Artikel 23, eerste en tweede alinea, VWEU bepaalt alleen dat de lidstaten intern de nodige interne voorzieningen mogen treffen.

¹¹ Zaak Grzelczyk, C-184/99.

Het recht op bescherming door de consulaire en diplomatieke instanties dat in artikel 23 VWEU is neergelegd, is **vatbaar voor rechterlijke toetsing**. De bepalingen van het tweede deel van het VWEU zijn volledig vatbaar voor toetsing door het Europees Hof van Justitie. De nationale rechters moeten artikel 23 VWEU toepassen als elke andere bepaling van het recht van de Unie: het recht op rechterlijke controle is een algemeen rechtsbeginsel dat de lidstaten en de instellingen bij de tenuitvoerlegging van het recht van de Unie moeten eerbiedigen¹², en dat in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten is neergelegd. Niet-vertegenwoordigde EU-burgers hebben recht op behandeling van hun verzoek om consulaire bescherming. Een weigering kan door de rechter worden gecontroleerd en volgens vaste rechtspraak inzake overheidsaansprakelijkheid leiden tot aansprakelijkheid voor de geleden schade.

Op grond van het vorige rechtskader moesten de lidstaten onderling de nodige regels vaststellen¹³. Daartoe werden twee besluiten van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten aangenomen (Besluit 95/553/EG betreffende de bescherming van de niet-vertegenwoordigde burgers van de Europese Unie¹⁴ en Besluit 96/409/GBVB betreffende de opstelling van een noodreisdocument¹⁵). In het Verdrag van Lissabon wordt niet langer de vorige logica van intergouvernementele besluitvorming sui generis gevolgd. Artikel 23, lid 2, VWEU verleent de Commissie¹⁶ de bevoegdheid **wetgeving voor te stellen**, dat wil zeggen **richtlijnen** voor te stellen **tot vaststelling van coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die nodig zijn om die bescherming te vergemakkelijken**. Na raadpleging van het Europees Parlement besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid¹⁷.

Het Verdrag van Lissabon voorzag ook in de oprichting van de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO)¹⁸, die op 1 januari 2011 van start ging. In het besluit van de Raad tot vaststelling van de organisatie en werking van de EDEO¹⁹ is in artikel 5, lid 10, bepaald dat de delegaties van de Unie de lidstaten op hun verzoek ondersteunen in hun diplomatieke betrekkingen en in hun taak EU-burgers in derde landen consulaire bescherming te bieden.

1.2. Consulaire bescherming voor EU-burgers vandaag

Vandaag zijn de burgers niet voldoende bekend met hun in het Verdrag neergelegde recht op gelijke behandeling wat betreft consulaire bescherming. Het aantal gevallen waarin EU-burgers een andere lidstaat om consulaire bescherming hebben verzocht, is klein. Voorts verzamelen niet alle lidstaten relevante gegevens en statistieken. Op 15 juni 2010 sloot de Commissie een **publieke raadpleging** over het burgerschap van de Unie af, die onder meer op het recht op consulaire bescherming betrekking had. Op 1 en 2 juli 2010 werden de problemen besproken op een conferentie over het burgerschap, waaraan alle relevante belanghebbenden deelnamen. Vertegenwoordigers uit het maatschappelijk middenveld en de academische wereld waren de mening toegedaan dat de Commissie in het nieuwe institutionele kader zich meer moet inspannen om artikel 23 VWEU in werkelijkheid om te

¹² Zaak Oleificio Borelli, C-97/91.

¹³ Artikel 20 EG-Verdrag.

¹⁴ PB L 314 van 28.12.1995, blz. 73.

¹⁵ PB L 168 van 16.7.1996, blz. 4.

¹⁶ Artikel 17, lid 2, VEU.

¹⁷ Artikel 16, lid 3, VEU.

¹⁸ Artikel 27 VEU.

¹⁹ PB L 201 van 3.8.2010, blz. 30 (document van de Raad 2010/427/EU).

zetten. Ook het Europees Parlement heeft de Commissie en de lidstaten herhaaldelijk verzocht om de praktische tenuitvoerlegging van de consulaire bescherming te versterken²⁰.

De Commissie is van mening dat het volgende moet worden gedaan om de effectiviteit te verbeteren:

- de EU-burgers informeren over het recht zich te wenden tot de ambassade of het consulaat van een andere lidstaat dan hun eigen lidstaat, over de wijze waarop die instanties kunnen worden bereikt en over welke hulp kan worden geboden;
- de nationale consulaire ambtenaren beter bekend maken met de EU-dimensie van de consulaire bescherming;
- de rechtszekerheid vergroten over de omvang, de voorwaarden en de procedures in verband met consulaire bescherming;
- de verdeling van de lasten en het gebruik van middelen verbeteren, onder meer in crisissituaties.

Het Europees beleid moet resultaten voor de EU-burgers opleveren. Het Verdrag van Lissabon biedt nieuwe mogelijkheden om de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers verder te verbeteren. De Commissie zal **nauw samenwerken** met het Europees Parlement, de Raad, de lidstaten, de EDEO en andere belanghebbenden om de maatregelen die in het derde deel van deze mededeling worden voorgesteld, ten uitvoer te leggen.

2. BALANS – ACTIEPLAN 2007-2009 EN DAARNA

In haar actieplan 2007-2009 stelde de Commissie een reeks maatregelen voor om de bescherming door de diplomatieke en consulaire instanties te versterken, die in drie

²⁰ Resolutie van het Europees Parlement van 25 november 2009 over de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad - Een ruimte van vrijheid, veiligheid en justitie ten dienste van de burger - Programma van Stockholm (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2009-0090&format=XML&language=NL>).

Resolutie van het Europees Parlement van 11 december 2007 over het Groenboek Diplomatieke en consulaire bescherming van EU-burgers in derde landen (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0592&language=NL&ring=A6-2007-0454>). In die resolutie pleit het Europees Parlement er onder meer voor dat de Commissie – los van haar verplichting uit hoofde van artikel 22 van het EG-Verdrag om de drie jaar verslag uit te brengen over het burgerschap van de Unie – de Raad onverwijld voorstelt gezamenlijke concepten en dwingende richtlijnen vast te stellen om tot gemeenschappelijke normen op het gebied van consulaire bescherming te komen. Voorts verzoekt het Parlement de Commissie om de instelling van één Europees noodnummer, dat samen met artikel 20 van het EG-Verdrag in het paspoort van de burgers van de Unie wordt afgedrukt en waarmee elke burger van de Unie in verbinding kan worden gebracht met een inlichtingenbureau waar hij alle nodige informatie kan ontvangen ingeval hij in een kritieke situatie komt te verkeren waarin hij consulaire bescherming moet inroepen, en dan met name de bijgewerkte lijst met gegevens van de ambassades en consulaten van de lidstaten waartoe hij zich mag richten; voor dit alarmnummer zou in Brussel een centrale kunnen worden ingericht. Het Parlement verzoekt de Commissie tevens om haar na ratificatie van het Verdrag van Lissabon een voorstel tot wijziging van Besluit 95/553/EG voor te leggen, teneinde daarin uitdrukkelijk op te nemen: de diplomatieke bescherming; de identificatie en repatriëring van stoffelijke resten; een vereenvoudiging van de procedures voor financiële voorschotten.

categorieën konden worden ondergebracht: 1) voorlichtingsmaatregelen, 2) maatregelen om de bescherming te versterken en te verduidelijken, 3) maatregelen om de gezamenlijke inspanningen in crisissituaties te versterken en de middelen te bundelen.

2.1. Voorlichtingsmaatregelen

2.1.1. Informeren van de EU-burgers

Om de EU-burgers te informeren, nam de Commissie op 5 december 2007 een aanbeveling aan, waarin zij de lidstaten verzocht **de bewoordingen van de eerste zin van artikel 20 EG-Verdrag** (dat overeenstemt met artikel 23 VWEU) **op te nemen** in de nationale paspoorten die na 1 juli 2009 worden afgegeven. De meeste lidstaten reageerden positief en besloten de eerste zin van artikel 20 EG-Verdrag of een geparafraseerde versie daarvan op te nemen in hun nieuwe paspoorten²¹. Sommige lidstaten zullen de aanbeveling echter niet volgen of hebben daaromtrent nog niets besloten²².

Voorts startte de Commissie met een **voorlichtingscampagne**. In maart 2008 werden in samenwerking met de Airports Council International (ACI) affiches gestuurd naar 35 grote luchthavens in alle lidstaten, waarop de Verdragsbepaling betreffende de consulaire bescherming in eenvoudige bewoordingen werd uitgelegd. In juni 2008 werd er in samenwerking met de Europese organisaties van reisagenten en touroperators (ECTAA) informatiemateriaal gestuurd naar meer dan 10 000 reisbureaus in 15 lidstaten.

2.1.2. Seminars voor consulaire ambtenaren

Als follow-up op haar actieplan organiseerde de Commissie samen met de voorzitterschappen van de EU verschillende seminars voor consulaire ambtenaren om gemeenschappelijke problemen te bespreken en de uitwisseling van informatie aan te moedigen. Het eerste seminar vond in november 2007 in **Lissabon** plaats onder het Portugese voorzitterschap. In verband met niet-vertegenwoordigde EU-burgers was een duidelijke constante dat de samenwerking ter plaatse grotendeels gebaseerd is op ad-hocregelingen en informele contacten. De volgende seminars vonden plaats in **Ljubljana** (juni 2008), **Straatsburg** (oktober 2008), **Praag** (april 2009) en **Brussel** (september 2010). De seminars in Ljubljana en Praag en dat in Brussel hadden betrekking op consulaire bescherming in crisissituaties, het seminar in Straatsburg ging over de rol van de consulaten van de lidstaten binnen de EU. Uit de seminars bleek dat er ruimte is voor verdere samenwerking, onder meer via specifieke opleidingen en financiële vergoeding in crisissituaties.

2.2. Bepalen van de omvang van de consulaire bescherming voor EU-burgers

2.2.1. Vergelijkende analyse van de regels en praktijken

Doordat de omvang van de consulaire bescherming van lidstaat tot lidstaat verschilt, kunnen samenwerking en coördinatie tussen de consulaire en diplomatieke instanties worden bemoeilijkt. De Commissie maakte een **vergelijkende analyse** van die verschillen²³. De nationale regelgevingen op het gebied van consulaire bescherming blijken aanzienlijk te verschillen (bv. wat betreft de hoogte van de vergoedingen), maar ook veel

²¹ BE, BG, DE, EL, ES, FR, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, AT, HU, PL, RO, SI, SE, UK.

²² CZ, DK, EE, IE, PT, SK, FI.

²³ Vergelijkende studie van de wetgevingen en praktijken van de lidstaten op het gebied van consulaire bescherming.

gemeenschappelijke kenmerken en beste praktijken te delen (bv. doorverwijzing van slachtoffers van geweldsmisdrijven naar hulporganisaties). De **gemeenschappelijke praktijken** hebben betrekking op de alledaagse situaties waarin de consulaten en missies van alle lidstaten hulp verlenen (bv. overlijden, ernstig ongeval of ernstige ziekte, aanhouding of voorlopige hechtenis) en op de vorm van die hulp (bv. in het geval van een ernstig ongeval of een ernstige ziekte informeren alle lidstaten de familie van de EU-burger en verstrekken zij informatie over de beschikbare medische zorg, enz.). Er werd nagegaan op welke gebieden er nog beste praktijken zouden kunnen worden gedeeld (bv. hulp in het geval van een geestesziekte).

2.2.2. *Uitbreiding van de hulp en procedures*

De familieleden van een EU-burger die onderdaan zijn van een derde land, worden vaak van de consulaire bescherming uitgesloten. Als zij toch hulp krijgen, lopen zowel de categorieën geholpen familieleden als de omstandigheden waaronder zij hulp krijgen, uiteen. De beslissingen lijken per geval te worden genomen zonder dat daarbij duidelijke criteria worden gehanteerd, hoewel het begrip familielid in crisissituaties een ruimere invulling lijkt te krijgen.

EU-burgers in nood kunnen in een situatie verzeild geraken waarin zij niet over de nodige financiële middelen beschikken (bv. na het slachtoffer van een misdrijf te zijn geworden). De Commissie bestudeerde de procedure voor **financiële voorschotten**. De lidstaten verstrekken slechts in een beperkt aantal situaties en onder strenge voorwaarden financiële voorschotten aan burgers in nood. Het formulier dat als bijlage bij artikel 6 van Besluit 95/553/EG is gevoegd, wordt echter niet vaak voor de terugbetaling gebruikt. Wat betreft de **identificatie en repatriëring van overledenen**, is de Overeenkomst van de Raad van Europa van 1973 inzake het vervoer van lijken²⁴ momenteel geratificeerd door 16 lidstaten. Door die overeenkomst worden de formaliteiten voor het internationale vervoer van lijken door middel van een eenvormig document, „een lijkenpas of laissez-passer” vereenvoudigd. Overeenkomstig haar actieplan vroeg de Commissie de lidstaten om tot deze overeenkomst toe te treden. Omdat er met de ratificatie echter geen significante vooruitgang is geboekt, kunnen er op dit gebied geen multilaterale onderhandelingen worden gestart.

In het internationale recht vereist de consulaire bescherming van een burger van een andere lidstaat de **toestemming van de verblijfstaat**. Op grond van artikel 8 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen²⁵ wordt aangevoerd dat een eenzijdige kennisgeving aan het derde land volstaat, maar dat zou betekenen dat alle 27 lidstaten eenzijdig aan het derde land een kennisgeving moeten versturen. De Commissie heeft de lidstaten dan ook aangemoedigd om in toekomstige bilaterale overeenkomsten met derde landen een **toestemmingsclausule** op te nemen, dat wil zeggen een clausule waarin het derde land ermee instemt dat de consulaire en diplomatieke instanties van een vertegenwoordigde lidstaat bescherming verlenen aan de onderdanen van niet-vertegenwoordigde lidstaten onder dezelfde voorwaarden als aan hun eigen onderdanen. De Commissie stelde voor om, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van de onderhandelingen, een toestemmingsclausule op te nemen in gemengde overeenkomsten met sommige derde landen. De onderhandelingen hierover zijn nog aan de gang.

²⁴ Overeenkomst van Straatsburg van 26 oktober 1973 inzake het vervoer van lijken.

²⁵ „Nadat hiervan op passende wijze kennis is gegeven aan de verblijfstaat en voor zover deze Staat daartegen geen bezwaar maakt, kan een consulaire post van de zendstaat in de verblijfstaat consulaire werkzaamheden uitoefenen ten behoeve van een derde Staat”.

2.3. Gezamenlijke inspanningen – in crisissituaties en ter plaatse

2.3.1. Consulaire bescherming in crisissituaties

In de crisissituaties die zich onlangs hebben voorgedaan, heeft de Commissie de bijstand van de lidstaten aan EU-burgers op verschillende manieren ondersteund. Ter plaatse verleenden de EU-delegaties hulp in specifieke gevallen. Het Verdrag bepaalt dat de diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten en de EU-delegaties bijdragen tot de uitvoering van het recht van de EU-burgers op consulaire bescherming bedoeld in het Verdrag²⁶. De EU-delegaties ondersteunen de lidstaten op verzoek, voornamelijk wanneer er zich een crisissituatie voordoet. Omdat de EU-delegaties op verzoek logistieke steun kunnen verlenen, werd er een specifieke begrotingslijn met beperkte middelen gecreëerd. In januari 2009 werd daarop een beroep gedaan tijdens de crisis in de Gazastrook, toen bijna 100 personen dankzij de steun van de EU-delegatie met gepantserde bussen werden geëvacueerd.

Sedert november 2007 kan het **EU-mechanisme voor civiele bescherming** in werking worden gesteld om bij interventies in het kader van civiele bescherming de consulaire bijstand aan EU-burgers in derde landen te ondersteunen, als de consulaire instanties van de lidstaten daarom vragen²⁷. Als het mechanisme wordt geactiveerd, verleent het waarnemings- en informatiecentrum (MIC) van de Europese Commissie, dat het operationele centrum van het mechanisme is, toegang tot een ruim netwerk van hulpmiddelen voor civiele bescherming uit de 31 deelnemende landen (lidstaten, EER-landen en Kroatië), zodat middelen kunnen worden samengebracht en ingeschakeld (bv. vervoermiddelen, medische bijstand en evacuatie, tijdelijke opvang, enz.) en informatie kan worden uitgewisseld. Na de terreuraanslagen in Mumbai in november 2008 evacueerde een Zweeds Medevac-vliegtuig met medefinanciering van de Commissie via het MIC zes gewonde Europeanen. Onlangs werd in het kader van de Libische crisis het mechanisme opnieuw geactiveerd om de consulaire instanties te ondersteunen met de snelle evacuatie van EU-burgers. Het MIC droeg bij aan de lopende interventies van de lidstaten en maakte het gemakkelijker om vervoer te bundelen, extra vervoermiddelen te vinden voor de evacuatie en de vervoerskosten voor de activa van bepaalde lidstaten mede te financieren. Zo stelde Hongarije een vliegtuig ter beschikking, dat medegefinancierd werd door het MIC, om 29 Roemenen, 27 Hongaren, 20 Bulgaren, acht Duitsers, zes Tsjechen en zes andere EU- en niet-EU-onderdanen uit Tripoli te evacueren. Dankzij de nauwe samenwerking met de betrokken militairen kon het MIC fungeren als een informatieplatform tussen de vervoerders en de consulaire instanties.

In de recente crisissituaties (bv. Libië, Egypte, Haïti, de vulkanische aswolk in IJsland) werd de consulaire bijstand gecoördineerd via **teleconferenties en de beveiligde website van de EU** voor informatie-uitwisseling tussen de consulaire instanties van de EU („**Consular On-Line**”), die ter beschikking wordt gesteld door het Gemeenschappelijk Situatiecentrum van de EU. Een dergelijk coördinatie-instrument bleek nuttig voor de beoordeling van de globale situatie ter plaatse, en dan vooral de aanwezigheid van EU-burgers en de beschikbare capaciteit van de lidstaten. Verdere maatregelen ter versterking van de samenwerking en de solidariteit tussen de consulaten in crisissituaties, bv. wanneer de mobiliteit van EU-burgers wereldwijd en binnen de EU ernstig in het gedrang komt, worden in de relevante fora

²⁶ De maatregelen tot bescherming van EU-burgers die niet door hun lidstaat vertegenwoordigd zijn in een derde land, zijn gebaseerd op artikel 20, lid 2, onder c), en artikel 23 VWEU. Op grond van artikel 35 VEU is er voor de EU-delegaties en de missies van de lidstaten een rol weggelegd in de uitvoering van artikel 20, lid 2, onder c), VWEU.

²⁷ Artikel 2, lid 10, van Beschikking 2007/779/EG van de Raad van 8 november 2007.

(consulaire zaken, civiele bescherming, vervoer, enz.) besproken. Het is belangrijk om ervoor te zorgen dat alle EU-burgers tijdig worden geëvacueerd, niet alleen die wier land een diplomatieke vertegenwoordiging in het betrokken land heeft. De huidige crisis in Libië, waarin de lidstaten EU-burgers uit andere lidstaten hebben geëvacueerd, vormt een goede illustratie van de Europese solidariteit en de meerwaarde van de instrumenten van de Unie. Er mag geen EU-burger achterblijven.

2.3.2. *Proefprojecten met gemeenschappelijke kantoren*

In het actieplan 2007-2009 van de Commissie werd voorgesteld om bij wijze van proefproject in samenwerking met de lidstaten een **gemeenschappelijk bureau** op te richten. Als de lidstaten en de EU-delegatie in een derde land een gemeenschappelijk bureau hebben, dat wil zeggen kantoren delen, wordt het mogelijk om kosten te besparen, de wederzijdse samenwerking van nationale consulaire ambtenaren te verbeteren en beperkte consulaire aanwezigheid te compenseren. Een gemeenschappelijk bureau moet toegankelijk zijn voor alle EU-burgers. Het gemeenschappelijk visumaanvraagcentrum in Moldavië is een eerste stap in die richting, ook al is dat met heel andere taken belast.

3. VERDERE MAATREGELEN

Toen de Europese Raad het programma van Stockholm opstelde, verzocht hij de Commissie passende maatregelen te overwegen waarbij de coördinatie en samenwerking tot stand worden gebracht die noodzakelijk zijn om de consulaire bescherming te verwezenlijken²⁸.

De Commissie overweegt daarom maatregelen op het gebied van de consulaire bescherming voor EU-burgers, die op **drie pijlers** zullen zijn gebaseerd.

- meer bekendheid door **gerichte voorlichting**;
- voorstellen **onder het nieuwe rechtskader van het Verdrag van Lissabon**;
- **betere verdeling van de lasten en optimaal gebruik van de middelen**, onder meer in crisissituaties:

Bij de voorbereiding van deze voorstellen zal de Commissie nauw overleg plegen met het Europees Parlement en de Raad, en volledig rekening houden met het beginsel dat de tussenkomst van de EU-delegaties begrotingsneutraal moet zijn.

3.1. Meer bekendheid door gerichte voorlichting

3.1.1. *Bekendheid bij de EU-burgers*

De Europese Raad merkte in het programma van Stockholm op dat de consulaire bescherming niet goed bekend is en dat er meer moet worden gedaan om het recht volledig toe te passen²⁹. De Commissie start daarom met een **speciale website**³⁰ **over de consulaire bescherming voor de burger**. De website wil de burgers beter bekend maken met dit recht en de informatie toegankelijker maken door die op één punt bijeen te brengen. De website zal de EU-burgers

²⁸ Programma van Stockholm - Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, blz. 11 (document van de Raad 17024/09 van 2 december 2009) (PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1).

²⁹ Idem.

³⁰ <http://ec.europa.eu/consularprotection>.

informerende over de adressen van consulaire of diplomatieke missies in niet-EU-landen waarbij zij om bescherming kunnen vragen. De website zal ook links bevatten naar de websites van alle reisadviesdiensten van de lidstaten. De website zal de burgers naar „Europe Direct” verwijzen, het gratis telefoonnummer waarop informatie over consulaire bescherming te krijgen is³¹.

De communicatie over het recht van de EU-burgers om van een lidstaat consulaire bescherming te krijgen onder dezelfde voorwaarden als onderdanen van die lidstaat is een **gezamenlijke verantwoordelijkheid** van de Commissie en de lidstaten. De burgers moeten worden geïnformeerd over wat zij wel en wat niet mogen verwachten (zo komen de lidstaten over het algemeen niet tussen in juridische geschillen). De websites van de nationale ministeries van Buitenlandse Zaken moeten informatie over dit recht verstrekken en een link naar de website van de Commissie bevatten. De lidstaten kunnen hun burgers bij de afgifte van nieuwe paspoorten over dit recht informeren. De Commissie zal nauw blijven samenwerken met de **lidstaten** om de bekendheid te vergroten en in juni 2011 samen met het Hongaarse voorzitterschap een specifiek seminar organiseren. De Commissie werkt samen met reisorganisaties, verenigingen van expats, werkgeversorganisaties en ngo's (omdat veel reizigers en inwoners in derde landen daarvoor zakelijke doeleinden zijn). De Commissie zal ook met uitgeverijen bekijken hoe in reisgidsen en op het internet informatie kan worden gegeven over consulaire bescherming en passagiersrechten.

De **consulaten en de ambassades van de lidstaten** in derde landen en de **EU-delegaties** kunnen ook ter plaatse informatie verspreiden (bv. via de plaatselijke website van het consulaat of de ambassade of in de kantoren, of via plaatselijke agenten zoals resorts, grote hotels of plaatselijke verenigingen van expats). Zij kunnen informatie en uitleg verschaffen aan de instanties van derde landen, zodat die vervolgens de informatie aan hun plaatselijke autoriteiten kunnen doorgeven (bv. politiekantoren).

Bij de voorlichting over het recht op consulaire bescherming zal de Commissie rekening houden met de verschillen tussen de consulaire wetten van de lidstaten en het soort hulp dat wordt verleend.

3.1.2. Bekendheid bij de consulaire ambtenaren

De consulaire ambtenaren zijn nog steeds ten dele onbekend met de bepalingen van het Verdrag inzake consulaire bescherming. De Commissie zal aanmoedigen dat er meer gerichte opleidingen komen. Als eerste stap hebben de diensten van de Commissie samen met de EDEO een **opleidingspakket voor nationale consulaire ambtenaren** opgesteld, waarin de klemtoon wordt gelegd op de basisbeginselen. De lidstaten moeten dit pakket gebruiken in de voorbereidende opleiding van personeelsleden die naar het buitenland worden uitgezonden. De Commissie erkent dat er **op maat gesneden opleidingen** moeten komen die door de lidstaten en de EU moeten worden aangeboden, overeenkomstig het akkoord dat de Raad daarover heeft bereikt op 22 december 2010. Die opleidingen op Europese schaal kunnen de vorm aannemen van praktische workshops en moeten kostenefficiënt zijn door bv. gebruik te maken van bestaande opleidingsfaciliteiten. Om de verworven kennis te verspreiden, moeten consulaire ambtenaren die zelf opleidingen geven, aan de opleidingen deelnemen („train the trainers”). Bevestigde **beste praktijken** van de lidstaten moeten verder worden besproken en

³¹ Het gratis telefoonnummer in de EU is 00 800 67 89 10 11. Burgers die zich buiten de EU bevinden, kunnen bellen naar +32-2-299 96 96. Op dit telefoonnummer wordt algemene informatie over de rechten van de EU-burgers verstrekt. Dit nummer is niet 24 uur per dag en 7 dagen per week bereikbaar.

ontwikkeld. Daarnaast moeten de consulaire ambtenaren worden geïnformeerd over de ondersteunende rol die civiele bescherming en het mechanisme van de EU in crisissituaties kan spelen. Op 14 februari 2011 vond een eerste brainstorming plaats over een EU-opleiding voor consulaire ambtenaren en deskundigen op het gebied van civiele bescherming over het thema consulaire bescherming en civiele bescherming in crisissituaties. Als tweede stap zal de Commissie op basis van de opgedane ervaringen nagaan hoe voortdurende opleidingsmodules tot stand kunnen komen.

3.2. Meer rechtszekerheid onder het Verdrag van Lissabon

Besluit 95/553/EG van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, werd in 1995 aangenomen en trad in 2002 in werking. Overeenkomstig artikel 7 daarvan moeten de lidstaten dit besluit vijf jaar na de inwerkingtreding ervan herzien.

De lidstaten hebben uiteenlopende consulaire wetten, met als gevolg dat de geboden bescherming kan verschillen afhankelijk van de lidstaat waartoe de EU-burger zich wendt. Die verschillen maken **samenwerking en coördinatie** tussen consulaire en diplomatieke instanties niet gemakkelijk. De rechtszekerheid en de voorspelbaarheid voor EU-burgers in het buitenland moeten prioriteit krijgen. De omvang van en de voorwaarden voor consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers moeten worden gepreciseerd en de procedures voor coördinatie tussen consulaire en diplomatieke instanties moeten worden vereenvoudigd.

Het huidige systeem van **financiële voorschotten** vereist diepgaande samenwerking. Een lidstaat die hulp verleent, moet vooraf toestemming vragen aan de lidstaat van herkomst van de burger. De lidstaat van herkomst moet de lidstaat die hulp verleent, vergoeden, maar kan terugbetaling vragen van zijn onderdaan. De lidstaten verlenen vooral voorschotten voor kleine bedragen (bv. een retourvlucht of een hotel) als laatste redmiddel. In een op wederzijds vertrouwen gebaseerde Unie kan samenwerking gemakkelijker verlopen.

De Commissie zal nagaan hoe de samenwerking op bepaalde gebieden kan worden verbeterd door middel van **beste praktijken**, bijvoorbeeld in verband met geesteszieken, ongeleide minderjarigen, gedwongen huwelijken, quarantaines of legalisatie van documenten.

In deze context is de Commissie voornemens **binnen twaalf maanden wetgevingsvoorstellen in te dienen** tot vaststelling van de nodige coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen om consulaire bescherming te vergemakkelijken en de kwestie van de financiële vergoeding voor consulaire bescherming in crisissituaties te regelen³². Daarbij zal de Commissie zich ook buigen over de kwestie van consulaire bijstand aan **familieleden van EU-burgers die onderdaan zijn van een derde land**.

Overeenkomstig Besluit 96/409/GBVB geven de consulaire en diplomatieke instanties **noodreisdocumenten** af aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers wier paspoort of reisdocument verloren, gestolen, vernietigd of tijdelijk onbeschikbaar is. Sommige lidstaten willen de veiligheidskenmerken van de noodreisdocumenten verbeteren en sommige derde landen vinden het problematisch om de huidige noodreisdocumenten zonder biometrische gegevens te aanvaarden. Er zal worden nagegaan hoe het model van de noodreisdocumenten kan worden bijgewerkt. Die analyse moet gepaard gaan met een grondige kosten-batenanalyse.

³² Werkprogramma van de Commissie 2011 (COM(2010) 623 definitief).

Om de rechtszekerheid te vergroten, zal de Commissie de opname van **toestemmingsclausules** (zie punt 2.2.2 hierboven) in gemengde en bilaterale overeenkomsten blijven aanmoedigen en nagaan hoe inhoudelijke clausules, bv. toegang tot aangehouden personen, kunnen worden opgenomen. De Commissie zal ook besprekingen voeren met de lidstaten over de manieren om de rechtszekerheid en de zichtbaarheid van artikel 23 VWEU in de betrekkingen met derde landen te verhogen.

3.3. Betere verdeling van de lasten en optimaal gebruik van de middelen

3.3.1. In crisissituaties

In de recente crisissituaties in Noord-Afrika en Japan is gebleken aan welke risico's EU-burgers kunnen blootstaan³³. Niet-vertegenwoordigde EU-burgers hebben recht op bescherming door de diplomatieke of consulaire instanties van andere lidstaten onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Deze verplichting bestaat ook in crisissituaties. Nu naar verwachting steeds meer EU-burgers de komende jaren naar het buitenland zullen reizen, kan dit recht een grote last vormen voor de lidstaten die hulp verlenen. De Commissie heeft een studie afgerond over de **financiële vergoeding voor consulaire bescherming** in crisissituaties, met name voor de evacuatie van niet-vertegenwoordigde EU-burgers. Een van de resultaten van de studie is dat de huidige regels inzake terugbetaling in de praktijk vaak niet worden toegepast. Tijdens evacuaties bieden de lidstaten bv. lege plaatsen op vliegtuigen aan niet-vertegenwoordigde burgers aan³⁴. Om niet-vertegenwoordigde EU-burgers gelijke hulp te garanderen en de lidstaten aan te moedigen een actievere rol te spelen in crisissituaties waarbij geen van hun eigen onderdanen betrokken zijn, onderzoekt de Commissie momenteel hoe de terugbetalingsprocedures kunnen worden vereenvoudigd en hoe synergieën met bestaande instrumenten voor financiële steun tot stand kunnen worden gebracht.

Er kan ook worden nagegaan of **Europese teams van nationale consulaire ambtenaren**, indien nodig in coördinatie met de EDEO en de Commissie, die bijstand verlenen in crisissituaties, haalbaar zijn en meerwaarde bieden om de lasten beter te verdelen en meer coördinatie tot stand te brengen. Daarbij mogen de bestaande instrumenten niet uit het oog worden verloren, om mogelijke overlappingsen met bestaande structuren te voorkomen. Elke crisis is anders. Doeltreffend crisisbeheer vereist echter dat crisissituaties geanticipeerd worden met **continue crisisscenario's, waarin ook de niet-vertegenwoordigde EU-burgers aan bod komen**, ter plaatse en in de hoofdsteden van de 27 lidstaten. De lidstaten bouwen capaciteit op om consulaire ambtenaren te lokaliseren en te informeren en om in crisissituaties EU-burgers vroegtijdig te waarschuwen (bv. via sms- of e-mailberichten). De Commissie financiert momenteel onderzoek op dit gebied. Deze instrumenten kunnen de veiligheid van EU-burgers in het buitenland aanzienlijk verhogen, maar tegelijkertijd moet hun recht op privacy en bescherming van hun persoonsgegevens volledig worden geëerbiedigd.

Beter gebruik van de beschikbare middelen voor civiele bescherming en EU-instrumenten, zoals het EU-mechanisme voor civiele bescherming, zal er ook toe bijdragen dat de middelen optimaal worden gebruikt en de EU-burgers in crisissituaties betere hulp krijgen. In de mededeling „Naar een krachtigere Europese respons bij rampen: de rol van civiele

³³ Zie voetnoot 8.

³⁴ Bijvoorbeeld in Haïti kregen 1 300 EU-burgers bijstand, waarvan ongeveer 250 niet vertegenwoordigd waren door diplomatieke of consulaire instanties in Haïti.

bescherming en humanitaire hulp”³⁵ worden de verdere maatregelen van de EU op dit gebied besproken.

3.3.2. *Ter plaatse*

Artikel 35 VEU bepaalt dat de diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten en de EU-delegaties **bijdragen tot de uitvoering van het recht op consulaire bescherming van de EU-burgers bedoeld in het VWEU**.

In het verleden verstrekten de EU-delegaties reeds logistieke steun om de consulaire bijstand te ondersteunen³⁶. Het besluit van de Raad tot vaststelling van de organisatie en de werking van de EDEO³⁷ bepaalt in artikel 5, lid 10, dat de EU-delegaties de lidstaten op hun verzoek ondersteunen in hun diplomatieke betrekkingen en in hun taak EU-burgers in derde landen consulaire bescherming te bieden. Artikel 13, lid 2, bepaalt dat de hoge vertegenwoordiger uiterlijk eind 2011 bij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een verslag indient over de werking van de EDEO. Een van de onderwerpen in dat verslag is de consulaire bescherming. De EU-delegaties kunnen voorts helpen met de **voorlichting van niet-vertegenwoordigde EU-burgers** over de bescherming door de consulaire en diplomatieke missies van de lidstaten.

³⁵ COM(2010) 600 definitief.

³⁶ Zie punt 2.3.1 hierboven.

³⁷ PB L 201 van 3.8.2010, blz. 30 (document van de Raad 2010/427/EU).

4. CONCLUSIES

Uit de evaluatie van het actieplan 2007-2009 inzake consulaire bescherming blijkt dat er ruimte is voor verdere coördinatie en samenwerking op het gebied van de consulaire bescherming ten behoeve van burgers die in het buitenland in de problemen komen en zich niet kunnen wenden tot hun eigen diplomatieke of consulaire instanties. De burgers zouden met dit recht bekend moeten zijn. De Commissie zal de burgers en belanghebbenden **informereren met voorlichting** die specifiek gericht is tot de mogelijke begunstigden. In crisissituaties zouden de burgers snel moeten worden geholpen.

De Commissie zal **binnen twaalf maanden wetgevingsvoorstellen indienen** tot vaststelling van de nodige coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen om consulaire bescherming te vergemakkelijken en de kwestie van de financiële vergoeding voor consulaire bescherming in crisissituaties te regelen³⁸. De Commissie zal de voorgestelde maatregelen bespreken met het Europees Parlement, de Raad, de lidstaten, de EDEO en alle andere belanghebbenden. Overeenkomstig artikel 25 VWEU zal de Commissie in 2013 verslag uitbrengen over de geboekte vooruitgang in het volgende verslag over het EU-burgerschap. Het recht van niet-vertegenwoordigde EU-burgers om zich te wenden tot de ambassade of het consulaat van een andere lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat, is een van de uitingen van een Unie die gebaseerd is op wederzijdse verantwoordelijkheid en solidariteit. Nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden en gelet op het door de Europese Raad goedgekeurde programma van Stockholm³⁹, heeft de Unie een mandaat om dit recht verder in de praktijk om te zetten.

³⁸ Werkprogramma van de Commissie 2011 (COM (2010) 623 definitief).

³⁹ Programma van Stockholm - Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, blz. 11 (document van de Raad 17024/09 van 2 december 2009) (PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1).