



Raad van de
Europese Unie

**Brussel, 2 september 2022
(OR. en)**

12085/22

**COCON 52
CFSP/PESC 1108**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	COM(2022) 437 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de uitvoering en toepassing van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van 20 april 2015 betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van Besluit 95/553/EG

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 437 final.

Bijlage: COM(2022) 437 final

Brussel, 2.9.2022
COM(2022) 437 final

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

**over de uitvoering en toepassing van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van
20 april 2015 betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter
vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers
van de Unie in derde landen en tot intrekking van Besluit 95/553/EG**

1. Inleiding

De hoedanigheid van burger van de Europese Unie (EU), die “de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten [van de EU] moet zijn”¹, biedt Unieburgers bescherming wanneer zij naar het buitenland reizen of in het buitenland verblijven. In het kader van de rechten verbonden aan het Unieburgerschap, bepalen artikel 20, lid 2, punt c), en artikel 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dat iedere Unieburger recht heeft op bescherming op het grondgebied van derde landen (d.w.z. landen buiten de EU) waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, door de diplomatieke en consulaire instanties van een andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat.

Het grondrecht van niet-vertegenwoordigde burgers op consulaire bescherming van vertegenwoordigde lidstaten onder dezelfde voorwaarden als aan eigen onderdanen² vloeit voort uit de externe dimensie van het Unieburgerschap, is een uiting van de solidariteit van de lidstaten en versterkt de identiteit van de EU in derde landen. Unieburgers die in het buitenland in de problemen zitten, worden erdoor beschermd. Het belang van het recht wordt vooral duidelijk tijdens grootschalige natuurlijke of door menselijk handelen veroorzaakte crises, waarin dringend hulp voor en repatriëring van vele Unieburgers geboden kan zijn.

Op 20 april 2015 heeft de Raad Richtlijn (EU) 2015/637 betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen (de “richtlijn”)³ aangenomen, de eerste secundaire EU-wetstekst op dit gebied⁴. De richtlijn heeft tot doel: i) de toepasselijke coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de dagelijkse consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde Unieburgers in EU-recht neer te leggen; ii) de rechtszekerheid ten aanzien van het toepassingsgebied, de voorwaarden en de procedures in verband met consulaire bescherming te versterken; en iii) de benutting van de hulpbronnen van de lidstaten en van de EU te optimaliseren, waaronder in tijden van crisis. De lidstaten hadden tot 1 mei 2018 de tijd om de richtlijn in nationaal recht om te zetten.

¹ Arrest van 18 januari 2022, *Wiener Landesregierung (Révocation d’une assurance de naturalisation)*, C-118/20, EU:C:2022:34, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

² Zie artikel 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het “Handvest”).

³ PB L 106 van 24.4.2015, blz. 1.

⁴ Tot aan de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd het recht op consulaire bescherming geregeld bij artikel 20 van het Verdrag van Nice en daarvoor bij artikel 8 C van het Verdrag van Maastricht, waarbij het aan de lidstaten werd overgelaten om “onderling de nodige regels vast [te stellen]” om die bescherming te waarborgen. Om te voldoen aan artikel 8 C en met de gedachte dat gemeenschappelijke beschermingssystemen “de identiteit van de Unie in derde landen” en “het gevoel van Europese solidariteit” zouden versterken, hebben de lidstaten Besluit 95/553/EG van de Vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 19 december 1995 betreffende bescherming van de burgers van de Europese Unie door de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen (PB L 314 van 28.12.1995, blz. 73) aangenomen. Deze uitvoeringsmethode is vervangen door het Verdrag van Lissabon. Binnen die nieuwe aanpak kon de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Europees Parlement, richtlijnen aannemen tot vaststelling van coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die nodig zijn ter vergemakkelijking van de bescherming door de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat aan Unieburgers op het grondgebied van een derde land waar de lidstaat van nationaliteit van die burgers niet vertegenwoordigd is. In verband met het bij het Verdrag van Lissabon vastgestelde rechtskader is bij de richtlijn ook Besluit 95/553/EG ingetrokken.

De laatste jaren is de consulaire bescherming door verschillende gebeurtenissen onder druk komen te staan, met name de COVID-19-pandemie, de crisis in Afghanistan en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Deze crises maakten duidelijk welke voordelen consulaire bescherming oplevert voor Unieburgers in het kader van de rechten die voortvloeien uit het Unieburgerschap⁵.

Consulaire bescherming zal in de toekomst waarschijnlijk nog aan belang winnen naarmate zich vaker crises voordoen die ook nog eens ernstiger zijn en langer duren, met name de crises in verband met de opwarming van de aarde, die onvermijdelijk verschillende klimaatgevaaren en uiteenlopende risico's voor ecosystemen en mensen met zich meebrengt⁶. Hieruit blijkt dat de nodige infrastructuur voorhanden moet zijn om de rechten van Unieburgers op consulaire bescherming in de praktijk te kunnen uitoefenen. Dit maakt ook duidelijk dat het EU-rechtskader inzake consulaire bescherming moet worden versterkt, met name om beter voorbereid te zijn op crises en rekening te houden met de verminderde algehele consulaire vertegenwoordiging van de lidstaten na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de EU.

In dit verband had de terugtrekking van het VK uit de EU ook gevolgen voor het territoriale toepassingsgebied van de richtlijn doordat er een nieuw derde land bijkwam, waar ten minste 5,5 miljoen Unieburgers wonen⁷.

Zoals vermeld in het verslag over het Unieburgerschap 2020⁸ voorziet het werkprogramma van de Commissie voor 2021⁹ in een herziening van de EU-regels inzake consulaire bescherming om ervoor te zorgen dat de EU en de lidstaten beter voorbereid zijn en meer slagkracht hebben om Unieburgers te beschermen en te ondersteunen in crisissituaties. In dit verband moet de ondersteunende rol van de EU worden versterkt en moet er optimaal gebruik worden gemaakt van haar unieke netwerk van EU-delegaties¹⁰.

Bovendien wordt in het strategisch kompas inzake veiligheid en defensie¹¹, dat is ingediend door de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/vicevoorzitter van de Commissie en is goedgekeurd door de

⁵ Zie voor een uitgebreid overzicht het artikel *Good stories on consular support for EU citizens stranded abroad* op: https://www.eeas.europa.eu/eeas/good-stories-consular-support-eu-citizens-stranded-abroad_en

⁶ Zie het rapport van de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering getiteld *Climate Change 2022, Impacts Adaptation and Vulnerability*, blz. 15.

⁷ Dit getal omvat enkel de begunstigden van het Terugtrekkingsakkoord tussen de EU en het VK (d.w.z. Unieburgers die voor 31 december 2020 in het VK woonden en daar nog steeds wonen), en niet de Unieburgers die na 31 december 2020 naar het VK zijn verhuisd. Alle lidstaten zijn in het VK vertegenwoordigd en er is een EU-delegatie: het komt nauwelijks voor dat een Unieburger niet vertegenwoordigd is. Op plaatselijk niveau worden regelmatig consulaire samenwerkingsvergaderingen belegd en er wordt gewerkt aan noodplannen voor consulaire dienstverlening in crisissituaties. In het kader van de maatregelen om rekening te houden met het feit dat het VK een derde land wordt voor de toepassing van de richtlijn, worden de gemeenschappelijke kaders aangepast. Consulaire bescherming valt niet onder het Terugtrekkingsakkoord tussen de EU en het VK en ook niet onder de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen diezelfde partijen.

⁸ [Verslag over het Unieburgerschap 2020](#) getiteld *Empowering citizens and protecting their rights*.

⁹ COM(2020) 690 final.

¹⁰ Dit initiatief moet voldoen aan bepaalde voorschriften inzake betere regelgeving en is nog niet gepresenteerd.

¹¹ Een strategisch kompas voor veiligheid en defensie — Voor een Europese Unie die haar burgers, waarden en belangen beschermt en bijdraagt aan de internationale vrede en veiligheid, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf

staatschefs en regeringsleiders van de EU¹², verklaard dat “[o]ok de crisisresponsmechanismen van de EDEO, onze consulaire ondersteuning en veiligheid ter plaatse zullen worden herzien en versterkt om de lidstaten beter te helpen bij het beschermen en redden van hun burgers in het buitenland, en om onze EU-delegaties te ondersteunen bij het evacueren van personeel”¹³.

Bovendien heeft de Commissie in haar mededeling van juni 2022 over de follow-upmaatregelen naar aanleiding van de Conferentie over de toekomst van Europa aangekondigd te zullen overwegen op nieuwe gebieden actie te ondernemen, zoals “Europees burgerschap tastbaarder maken voor de burgers, onder meer door de daaraan verbonden rechten af te dwingen en door er betrouwbare en makkelijk toegankelijke informatie over ter beschikking te stellen”¹⁴.

2. Reikwijdte van het verslag over de uitvoering en toepassing

Overeenkomstig artikel 19, lid 1, van de richtlijn¹⁵ dient de Commissie uiterlijk op 1 mei 2021 bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in over de uitvoering en toepassing van de richtlijn. Het verslag is uitgesteld om recente ontwikkelingen in aanmerking te nemen die grote gevolgen hebben voor de consulaire bescherming, zoals de lessen die zijn getrokken uit de grootschalige repatriëring die nodig was na de uitbraak van de COVID-19-pandemie, de crisis in Afghanistan en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne¹⁶.

De beschrijving en analyse in dit verslag zijn hoofdzakelijk gebaseerd op informatie van de lidstaten, de EDEO en de EU-delegaties, aangevuld met externe studies¹⁷ en rechtstreekse feedback van Unieburgers¹⁸.

Het verslag is gericht op de maatregelen die de lidstaten hebben genomen om de richtlijn uit te voeren en toe te passen. In het verslag wordt beoordeeld of de lidstaten de richtlijn binnen de gestelde termijn hebben uitgevoerd en of de nationale wetgeving en praktijk de doelstellingen van de richtlijn verwezenlijken en aan de vereisten ervan voldoen. Bovendien moet de Commissie in dit verslag uit hoofde van artikel 19, lid 2, van de richtlijn ook bekijken of er aanvullende maatregelen nodig zijn, waaronder in

¹² EU 7371/22.

¹³ Naar aanleiding van deze oproep is in juli 2022 een crisisresponscentrum opgericht als permanente crisisresponscapaciteit van de EDEO, die samenwerkt met de crisiscellen van de EU-instellingen, de lidstaten en de partners.

¹⁴ Bijlage bij COM(2022) 404 final.

¹⁵ Alle verdere verwijzingen naar artikelen hebben betrekking op de richtlijn, tenzij anders vermeld.

¹⁶ De rapportageperiode loopt derhalve van 1 mei 2018, toen de lidstaten de richtlijn in nationaal recht moesten omzetten, tot de datum van bekendmaking van dit verslag.

¹⁷ Binnenkort te publiceren studie getiteld *Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection*, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis en VVA, en *Consular protection of unrepresented EU citizens in third countries effectiveness and future of the EU citizenship right to consular protection outside the EU*, EU-CITZEN: Academic Network on European Citizenship Rights (academisch netwerk inzake Unieburgerschapsrechten).

¹⁸ *Flash Eurobarometer 485: Burgerschap en democratie van de EU*, februari/maart 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=en

voorkomend geval wijzigingen aan deze richtlijn teneinde de uitoefening van het recht van burgers van de Unie op consulaire bescherming verder te vergemakkelijken¹⁹.

3. Doel en belangrijkste onderdelen van de richtlijn

In de richtlijn worden de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen vastgesteld die nodig zijn ter vergemakkelijking van de uitoefening van het in artikel 20, lid 2, punt c), VWEU vastgelegde recht van burgers van de Unie op bescherming op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is (d.w.z. waar zij “niet-vertegenwoordigd” zijn), door de diplomatieke en consulaire instanties van een andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat²⁰. De richtlijn voorziet met name in de definities en procedures die nodig zijn voor de uitoefening van dit recht.

Overeenkomstig artikel 23, VWEU is in de richtlijn bepaald dat vertegenwoordigde lidstaten in derde landen aan niet-vertegenwoordigde Unieburgers consulaire bescherming verlenen “onder dezelfde voorwaarden” als aan eigen onderdanen. Dit betekent dat de richtlijn de mate van bijstand die de lidstaten aan niet-vertegenwoordigde burgers moeten verlenen, niet harmoniseert. Niet-vertegenwoordigde Unieburgers hebben daarentegen recht op *gelijke behandeling*, d.w.z. recht op hetzelfde niveau van bescherming dat de bijstandverlenende lidstaat in dezelfde situatie aan zijn eigen onderdanen zou verlenen. In de praktijk komt dit erop neer dat niet-vertegenwoordigde Unieburgers verschillende soorten bescherming en een verschillende mate van dienstverlening kunnen krijgen, afhankelijk van de lidstaat waar zij om bescherming verzoeken, gelet op de verschillen in de bescherming die de lidstaten aan hun eigen onderdanen bieden.

De richtlijn bevat de volgende elementen:

- het algemene beginsel dat de lidstaten aan niet-vertegenwoordigde burgers consulaire bescherming verlenen onder dezelfde voorwaarden als aan eigen onderdanen (artikel 2);
- de mogelijkheid dat de lidstaat van nationaliteit van een niet-vertegenwoordigde burger de lidstaat waarvan de niet-vertegenwoordigde burger consulaire bescherming vraagt of ontvangt, verzoekt de zaak door te sturen naar diens eigen lidstaat van nationaliteit, en dat de aangezochte lidstaat de zaak daarop doorgeeft (artikel 3);
- de persoonlijke werkingssfeer van de bescherming en de vaststelling van wie recht heeft op consulaire bescherming (artikelen 4, 5 en 6);
- de voorwaarden voor toegang tot die bescherming, namelijk bij welke lidstaat en bij welk soort orgaan niet-vertegenwoordigde Unieburgers bescherming kunnen vragen (artikel 7);
- regels inzake de identificatie van niet-vertegenwoordigde Unieburgers (artikel 8);
- een niet-uitputtende lijst van de situaties waarin consulaire bescherming nodig kan zijn (artikel 9);

¹⁹ Ieder wetgevingsvoorstel wordt daarbij onderworpen aan de desbetreffende voorschriften inzake betere regelgeving, zoals in voorkomend geval evaluatie en effectbeoordeling.

²⁰ Zie ook overweging 4 en artikel 1, lid 1, van de richtlijn.

- regels over de samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten onderling en met de EU om niet-vertegenwoordigde burgers bescherming te garanderen (artikel 10);
- specificaties van de rol van de EU-delegaties (artikel 11);
- voorschriften inzake samenwerking op plaatselijk niveau tussen lidstaten (artikel 12) en inzake crisisparaatheid van en samenwerking tussen lidstaten en EU-delegaties in derde landen (artikel 13);
- regels inzake terugbetaling van de kosten van consulaire bescherming (artikelen 14 en 15).

4. Algemene beoordeling

4.1. Omzetting van de richtlijn in nationaal recht

Krachtens artikel 17 waren de lidstaten verplicht die richtlijn uiterlijk op 1 mei 2018 in nationaal recht om te zetten.

Toen de omzettingstermijn verstreek, hadden tien lidstaten de Commissie nog niet medegedeeld dat zij de nodige maatregelen hadden genomen. De Commissie heeft zich met de betrokken lidstaten ingespannen voor de volledige omzetting van de richtlijn en blijft met de lidstaten overleg plegen over de uitvoering van specifieke elementen ervan.

De Commissie zal de situatie nauwlettend blijven volgen en de nodige stappen zetten om ervoor te zorgen dat de richtlijn in de hele EU wordt nageleefd, onder meer door in voorkomend geval inbreukprocedures in te leiden op grond van artikel 258, VWEU.

4.2. Toepassing van de richtlijn en mogelijke lacunes

De richtlijn is sinds de inwerkingtreding ervan een nuttig instrument gebleken om te zorgen dat Unieburgers worden beschermd en ondersteund, met name bij de uitbraak van de COVID-19-pandemie in 2020. Enkele specifieke hiaten en nieuwe behoeften stellen de Unieburgers evenwel voor problemen.

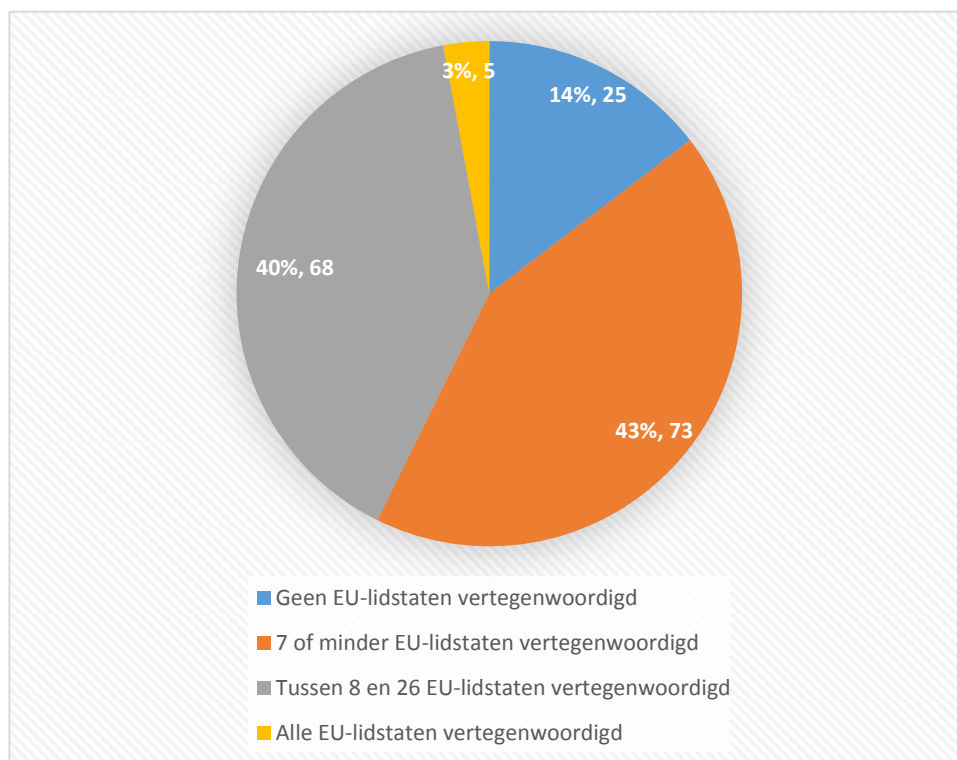
Ten eerste heeft de richtlijn als uitgangspunt dat niet-vertegenwoordigde Unieburgers zich altijd tot een andere lidstaat kunnen wenden wanneer zij in een derde land consulaire bescherming zoeken. Er zijn echter **vele landen waar geen enkele lidstaat een ambassade of consulaat heeft**. Bovendien staan **de consulaire netwerken van de lidstaten** in landen waar slechts enkele lidstaten aanwezig zijn, **soms onder grote druk, met name in crisissituaties**. In 25 landen heeft geen enkele lidstaat een ambassade of consulaat²¹. In vijf van die landen is de EU alleen met de EU-delegatie diplomatiek vertegenwoordigd²². In nog veel meer derde landen zijn de lidstaten zeer beperkt consulaire en diplomatiek vertegenwoordigd, waardoor er een groot risico bestaat dat die posten worden overrompeld wanneer zich een grote crisis voordoet. Zo zijn in meer dan de helft van de derde landen maximaal zeven lidstaten vertegenwoordigd, vaak met beperkte middelen. De EU-delegaties, die in de meeste betrokken derde landen aanwezig

²¹ Het betreft Afghanistan, Antigua en Barbuda, de Bahama's, Barbados, Belize, Bhutan, de Cookeilanden, Dominica, Eswatini, Grenada, Guyana, Kiribati, Lesotho, Liechtenstein, de Maldiven, de Marshall-eilanden, Micronesië, Nauru, Palau, Saint Kitts en Nevis, Saint Vincent en de Grenadines, de Salomonseilanden, Samoa, Tonga en Tuvalu. Het aantal derde landen waar geen enkele lidstaat met een ambassade of consulaire post vertegenwoordigd is, is toegenomen na de terugtrekking van het VK uit de EU.

²² Afghanistan, Barbados, Eswatini, Guyana en Lesotho.

zijn, kunnen de lidstaten in voorkomend geval nuttige extra ondersteuning bieden bij de bijstandsverlening aan niet-vertegenwoordigde Unieburgers.

Figuur 1: Vertegenwoordiging van de EU-lidstaten in derde landen



Ten tweede strekt de **steun die de EU-delegaties** op verzoek van de lidstaten aan Unieburgers verlenen, verder dan wat bij artikel 11 van de richtlijn vereist is²³ op het gebied van met name coördinatie en logistieke ondersteuning²⁴. Dit is met name het geval in derde landen waar geen enkele lidstaat vertegenwoordigd is en waar de EU-delegaties Unieburgers in nood bijstaan. Dit geldt ook voor crisissituaties, waarin de EU-delegaties de lidstaten vaak actief helpen bij de verlening van bijstand aan Unieburgers.

Nog belangrijker is de essentiële rol die de EU-delegaties sinds de datum van toepassing van de richtlijn vervullen voor de goede samenwerking op plaatselijk niveau en in crisissituaties. Na het uitbreken van de COVID-19-pandemie hebben de EU-delegaties, de EDEO en de diensten van de Commissie, waaronder haar Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties (ERCC), de lidstaten ondersteund bij het organiseren van de ongekende inspanning om ongeveer 600 000 wereldwijd door reisbeperkingen getroffen

²³ Zie in dit verband ook artikel 221, lid 2, VWEU en artikel 5, lid 10, van Besluit nr. 2010/427/EU van de Raad van 26 juli 2010 tot vaststelling van de organisatie en werking van de Europese dienst voor extern optreden (PB L 201 van 3.8.2010, blz. 30).

²⁴ “De delegaties van de Unie werken nauw samen en coördineren hun werkzaamheden met de ambassades en consulaten van de lidstaten om bij te dragen aan samenwerking en coördinatie op het lokale niveau en in crisissituaties, met name door beschikbare logistieke steun te verlenen, waaronder kantoorruimte en organisatorische faciliteiten, zoals tijdelijke accommodatie voor consulaire personeel en voor interventieteams. De delegaties van de Unie en het hoofdkwartier van de EDEO faciliteren tevens de uitwisseling van informatie tussen de ambassades en consulaten van de lidstaten en, in voorkomend geval, met de lokale overheid. De delegaties van de Unie stellen ook informatie beschikbaar over de bijstand waarop niet-vertegenwoordigde burgers mogelijk recht hebben, met name over de overeengekomen praktische regelingen, indien toepasselijk.”

Unieburgers te repatriëren, met name via het Uniemechanisme voor civiele bescherming²⁵. Hoewel de voordelen van consulaire bescherming als onderdeel van de Unieburgerschapsrechten hierbij werden aangetoond, werd ook duidelijk dat het bestaande EU-kader moest worden versterkt, zodat de lidstaten en de EU vergelijkbare problemen in de toekomst doeltreffender kunnen aanpakken. In zijn tussentijdse evaluatie van de uit COVID-19 getrokken lessen oordeelde het Duitse voorzitterschap van de Raad²⁶ dat de repatriëringen duidelijk hebben gemaakt dat de bestaande instrumenten een solide basis vormen om de gecoördineerde consulaire crisisrespons verder te versterken²⁷.

Op basis van alle beschikbare gegevens lijkt de beschrijving van de rol van de EU-delegaties in de richtlijn te beperkt om een volledig beeld te geven van de steun die zij ter plaatse verlenen en van hun daadwerkelijke inzet, met name tijdens crises. De EU-delegaties melden dat hun regelmatig wordt verzocht hulpbehoevende burgers rechtstreeks te ondersteunen, hetgeen veel verder strekt dan het mandaat dat bij de vaststelling van de richtlijn aan hen werd verleend²⁸. Dit is echter geen ideale situatie, aangezien ze niet de nodige rechtszekerheid biedt. De rechtsduidelijkheid en -zekerheid kan in dergelijke situaties worden verbeterd, bijvoorbeeld door de EU-delegaties de bevoegdheid te verlenen om in voorkomend geval en op verzoek van de lidstaten op te treden²⁹.

Ten derde gaat de richtlijn niet in op de **consulaire bescherming voor bepaalde kwetsbare groepen niet-vertegenwoordigde burgers**. Daarbij kan het gaan om verzoeken om consulaire bescherming van zwangere vrouwen, niet-begeleide minderjarigen, personen met beperkte mobiliteit of met een handicap en personen die op een van de gronden van artikel 21 van het Handvest worden gediscrimineerd. De richtlijn omvat evenmin een specifieke regeling voor de consulaire bijstand aan slachtoffers van misdrijven, onder wie zich ook slachtoffers van huiselijk en gendergerelateerd geweld

²⁵ In Besluit nr. 1313/2013/EU is bepaald dat het Uniemechanisme voor civiele bescherming “kan [...] worden gebruikt voor het verlenen van steun in het kader van civiele bescherming voor consulaire bijstand aan burgers van de Unie [...] indien de consulaire autoriteiten van de betrokken lidstaten een daartoe strekkend verzoek doen”. Het Uniemechanisme voor civiele bescherming heeft medefinanciering verstrekt voor 408 repatriërvluchten uit 85 derde landen, die werden georganiseerd door 19 lidstaten, twee deelnemende staten en het Verenigd Koninkrijk (dat tijdens de overgangsperiode nog deel uitmaakte van het Uniemechanisme), waarbij 100 313 mensen naar Europa werden teruggehaald, onder wie 90 060 Unieburgers.

²⁶ ST 13613/20.

²⁷ Zie in dit verband ook de conclusies van de Raad over het vergroten van de paraatheid, de responscapaciteit en de bestendigheid ten aanzien van toekomstige crises van 23 november 2021: “Heel wat recente kennis is opgedaan tijdens de COVID-19-pandemie. Ondanks tekortkomingen heeft de EU deze crisis goed doorstaan, dankzij coördinatie en solidariteit. Hoewel onze respons op de pandemie lacunes heeft blootgelegd op het gebied van paraatheid en respons op sectoroverschrijdende crises, toonde hij ook aan dat samenwerking nodig is en toegevoegde waarde heeft. Het gebruik van consulaire samenwerking en coördinatie van de EU voor de succesvolle repatriëring door lidstaten, met de steun van de EDEO en het Uniemechanisme voor civiele bescherming, van EU-onderdanen die in het buitenland gestrand zijn als gevolg van dringende reisbeperkingen [...] onderstreept in voorkomend geval het belang van consulaire coördinatie en samenwerking tijdens crises en de noodzaak om lessen te trekken uit de respons op de uitbraak van COVID-19 en andere crises, en [de Raad] kijkt uit naar de presentatie van een voorstel van de Commissie in 2022 over een herziening van de EU-richtlijn inzake consulaire bescherming.” (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14276-2021-INIT/nl/pdf>).

²⁸ Enkele recente voorbeelden van directe bijstand van een EU-delegatie aan Unieburgers: een Unieburger in Afghanistan werd bijgestaan op het gebied van reisdocumenten, en er werd bijstand verleend bij de redding van een Unieburger wiens boot 100 km uit de kust van Somalië op drift was geraakt.

²⁹ Zie voetnoot 27.

kunnen bevinden. Voor deze personen kan het, gelet op hun bijzondere behoeften, moeilijker zijn om toegang te krijgen tot passende consulaire bescherming, met name in crisissituaties. Hoewel de lidstaten in de praktijk voorrang geven aan bijstand aan niet-vertegenwoordigde kwetsbare personen, kan de rechtszekerheid worden verbeterd. Mogelijk moet daartoe de richtlijn worden gewijzigd om de bijzondere situatie van kwetsbare niet-vertegenwoordigde burgers te verduidelijken.

Ten vierde kunnen er verdere stappen worden gezet om ervoor te zorgen dat **Unieburgers op de hoogte zijn van hun rechten in verband met consulaire bescherming** en toegang hebben tot **betrouwbare en actuele informatie om de volledige uitoefening van die rechten mogelijk te maken**. Die informatie zou onder meer de contactgegevens van de ambassades en consulaten van andere lidstaten moeten omvatten, informatie over honorair consuls die consulaire bescherming kunnen bieden en informatie over afspraken tussen de lidstaten. Hoewel in verschillende artikelen van de richtlijn wordt verwezen naar informatieverstrekking, bevat zij geen specifiek artikel over communicatie via EU-kanalen en over de verstrekking van relevante informatie aan Unieburgers waarin alle bovengenoemde elementen aan bod komen. Met een dergelijke toevoeging kan worden bijgedragen tot een minimale, samenhangende informatievoorziening aan de burgers om de uitoefening van de Unieburgerrechten in verband met consulaire bescherming verder te vergemakkelijken.

In dit verband bepaalt artikel 2, lid 2, dat de lidstaten niet-vertegenwoordigde burgers in kennis moeten stellen van de mate waarin honorair consuls bevoegd zijn om in een bepaald geval bescherming te verlenen. Voorts wordt in artikel 7, lid 2, bepaald dat de lidstaten en de EU de bestaande praktische regelingen tussen de lidstaten bekend moeten maken teneinde transparantie voor niet-vertegenwoordigde burgers te waarborgen. De lidstaten nemen echter niet altijd specifieke stappen om niet-vertegenwoordigde burgers over deze bijzondere aspecten te informeren. Bovendien is de informatie die op EU-niveau wordt verzameld om te worden verspreid via de EU-kanalen onvolledig. Bijgevolg beschikken niet-vertegenwoordigde Unieburgers mogelijk niet over gemakkelijk toegankelijke en/of adequate informatie over de praktische regelingen. Vereisten inzake volledige en doeltreffende informatie zouden aldus leiden tot een verbetering van de consulaire bescherming in algemene zin. In aanvulling op de maatregelen van de lidstaten³⁰ kan de EU in dat verband een grotere rol spelen door de informatie te stroomlijnen en/of een centraal toegangspunt aan te wijzen en/of meer gebruik te maken van haar wereldwijde en plaatselijke communicatiekanalen voor de doorgifte van informatie.

Ook de uitwisseling van informatie in crisissituaties tussen de EDEO, de EU-delegaties, de lidstaten en hun vertegenwoordigingen, en, in voorkomend geval, de Commissie, kan efficiënter. Het is evenzeer van cruciaal belang om de burgers beter voor te lichten. Zo kunnen er in het kader van de plaatselijke consulaire samenwerking afspraken worden gemaakt over een centrale informatiebron die in alle derde landen fungeert als het belangrijkste kanaal voor de communicatie met niet-vertegenwoordigde Unieburgers in crisissituaties. Dit kanaal (deze kanalen) kan (kunnen) worden beheerd door de EU-delegaties of door daartoe aangewezen lidstaten.

³⁰ Verschillende EU-lidstaten informeren hun burgers over de rechten die zij als Unieburger hebben op het gebied van consulaire bescherming, bijvoorbeeld via verwijzingen op paspoorten, officiële websites en voorlichtingsmateriaal voor burgers die wonen in of afreizen naar het buitenland.

Tot slot dienen de lidstaten niet-vertegenwoordigde Unieburgers **toegang te bieden tot een doeltreffende voorziening in rechte en verhaalsmogelijkheden**, zodat zij een rechtsmiddel kunnen instellen en verhaal kunnen zoeken wanneer er inbreuk is gepleegd op hun rechten in verband met consulaire bescherming³¹. Om de uitoefening van de rechten van de Unieburgers in verband met consulaire bescherming verder te vergemakkelijken, kan worden overwogen in de richtlijn **een uitdrukkelijke rechtsgrondslag op te nemen voor de verwerking van persoonsgegevens van Unieburgers**, met name in crisissituaties. Gelet op het toenemende aantal crises en de omvang ervan moet er voorts meer gebruik worden gemaakt van de prognosemechanismen inzake crisisparaatheid, met name gezien de prijs die mensen betalen wanneer zij geen consulaire bescherming krijgen.

5. Specifieke beoordelingspunten

Het volgende punt bevat een evaluatie van de uitvoering en toepassing van hoofdstuk 1 van de richtlijn (algemene bepalingen en toepassingsgebied), hoofdstuk 2 (coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen) en hoofdstuk 3 (financiële procedures).

5.1. Algemene bepalingen en toepassingsgebied

5.1.1. Honorair consuls (artikel 2, lid 2)

Krachtens artikel 2, lid 2, kunnen de lidstaten besluiten dat deze richtlijn toepasselijk is op de door honorair consuls verleende consulaire bescherming. Uit hoofde van dat artikel moeten de lidstaten ervoor zorgen dat niet-vertegenwoordigde burgers naar behoren in kennis gesteld worden van besluiten in die zin en van de mate waarin honorair consuls bevoegd zijn om in een bepaald geval bescherming te verlenen.

Aangezien de richtlijn op dit punt flexibiliteit biedt, voeren de lidstaten deze bepaling op uiteenlopende wijze uit. Sommige lidstaten hebben de verlening van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers door honorair consuls uitdrukkelijk opgenomen in hun wetgeving. In de nationale wetgeving van sommige van deze lidstaten wordt voorts gespecificeerd dat honorair consuls dergelijke bijstand alleen aan niet-vertegenwoordigde burgers kunnen verlenen indien zij daartoe uitdrukkelijk zijn geïnstrueerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Andere lidstaten specificeren in hun wetgeving uitdrukkelijk dat de richtlijn niet van toepassing is op honorair consuls of hebben hierover geen uitdrukkelijke bepaling vastgesteld.

Wat betreft de praktische toepassing van artikel 2, lid 2, zij opgemerkt dat sommige lidstaten die niet over dergelijke wettelijke bepalingen beschikken, hun honorair consuls per geval betrekken bij de verlening van consulaire bescherming, onder meer door hun de mogelijkheid te bieden deel te nemen aan bijeenkomsten over plaatselijke samenwerking, voor zover daar plaatselijke afspraken over zijn gemaakt. In sommige lidstaten waar de verlening van consulaire bescherming door honorair consuls bij nationaal recht is toegestaan, nemen de honorair consuls die rol in de praktijk dan weer niet op zich. Overigens worden honorair consuls in de meeste lidstaten zelden of nooit betrokken bij de verlening van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde Unieburgers. Slechts in één lidstaat spelen honorair consuls in dit verband een wat grotere rol (en zijn zij goed voor 10 % tot 25 % van de aan niet-vertegenwoordigde Unieburgers verleende consulaire bescherming). Als redenen om het toepassingsgebied van de richtlijn niet uit

³¹ Zie artikel 47 van het Handvest van de grondrechten.

te breiden tot honorair consuls noemen de lidstaten onder meer hun beperkte algemene bevoegdheden (ook ten aanzien van hun eigen onderdanen), hun beperkte dienstenaanbod (de meesten kunnen bijvoorbeeld geen noodreisdocumenten afgeven) en hun beperkte capaciteit³². In dit verband hebben honorair consuls in veruit de meeste lidstaten beperktere consulaire bevoegdheden dan gewone consulaire beampten.

De lidstaten nemen niet altijd specifieke maatregelen om burgers en andere lidstaten te informeren over de mate waarin honorair consuls bevoegd zijn om in een bepaald geval bescherming te verlenen. Zo is het mogelijk niet duidelijk of een honorair consul van een lidstaat al dan niet bevoegd is om noodreisdocumenten af te geven aan niet-vertegenwoordigde Unieburgers. Dit kan tot onzekerheid leiden.

Kortom, honorair consuls hebben over het algemeen beperkte bevoegdheden en worden doorgaans slechts in uitzonderlijke omstandigheden betrokken bij consulaire bescherming. In crisissituaties kan hun rol echter van essentieel belang zijn. In dit verband kunnen verbeteringen worden aangebracht in de wijze waarop de lidstaten elkaar en de Unieburgers informeren over het bestaan van honorair consuls en over de mate waarin zij consulaire bescherming kunnen verlenen aan niet-vertegenwoordigde Unieburgers.

5.1.2. Niet-vertegenwoordigde burgers in derde landen (artikelen 4 en 6)

In de artikelen 4 en 6 wordt het begrip “niet-vertegenwoordigde burger” gedefinieerd. Onder die definitie valt elke burger die de nationaliteit bezit van een lidstaat die niet wordt vertegenwoordigd in een derde land, d.w.z. dat hij er geen ambassade of consulaat op permanente basis heeft of dat zijn ambassade, consulaat of honorair consul ter plaatse niet werkelijk in staat is om in een bepaald geval consulaire bescherming te verlenen.

Wanneer de lidstaat van nationaliteit van een burger een ambassade, een consulaat of een honorair consul in een derde land heeft, maar deze om welke reden dan ook niet in staat zijn de bescherming te bieden waar de betrokken burger anders overeenkomstig het nationale recht en de nationale praktijk in een bepaald geval recht op zou hebben, moet die burger ook als “niet-vertegenwoordigd” worden beschouwd. Zoals in overweging 8 van de richtlijn vermeld, dient in dit verband tevens rekening te worden gehouden met toegankelijkheid en nabijheid. Zo mag een burger die om consulaire bescherming van de ambassade of het consulaat van een andere lidstaat verzoekt, niet naar de ambassade, het consulaat of de honorair consul van de lidstaat van zijn eigen nationaliteit worden doorverwezen wanneer hij, vanwege plaatselijke omstandigheden (bv. wanneer het vervoerssysteem verstoord is als gevolg van een natuurramp) of een gebrek aan middelen, deze laatstgenoemde instanties niet veilig kan bereiken of door hen bereikt kan worden, op een manier die het mogelijk maakt hem consulaire bescherming te verlenen. Dit vereist noodzakelijkerwijs een beoordeling per geval. Het begrip “niet-vertegenwoordigd” dient zo te worden geïnterpreteerd dat de doeltreffendheid van het recht van niet-vertegenwoordigde burgers op bescherming door de ambassade of het consulaat van een andere lidstaat wordt gewaarborgd, onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen, rekening houdend met de omstandigheden per geval, met name in

³² 36 maanden na de aanneming van de aanstaande aanvullende technische specificaties voor noodreisdocumenten die zijn vastgesteld bij Richtlijn (EU) 2019/997 van de Raad wordt er een nieuw model voor het EU-noodreisdocument van toepassing. Voor het nieuwe model is apparatuur nodig om het uniforme visummodel af te drukken. Dat kan gevolgen hebben voor de mogelijkheid om dergelijke consulaire bescherming te verlenen in landen waar de lidstaten beperkt vertegenwoordigd zijn.

crisissituaties. Zoals verderop uiteengezet, moet er volgens de Commissie mogelijk meer duidelijkheid en rechtszekerheid worden geboden in de situaties waarin een Unieburger kan worden geacht niet vertegenwoordigd te zijn omdat er in een derde land geen ambassade, consulaat of honorair consul is die werkelijk in staat is consulaire bescherming te verlenen.

De meeste lidstaten hebben de definities van de artikelen 4 en 6 omgezet³³.

Het algemene beeld is dat de lidstaten zeer zelden weigeren consulaire bescherming te verlenen aan een Unieburger die de nationaliteit van een andere lidstaat bezit omdat die burger niet als niet-vertegenwoordigd wordt beschouwd.

De meeste lidstaten hebben gemeld dat zij het toepassingsgebied van de richtlijn met betrekking tot “niet-vertegenwoordigde burgers” in de meeste gevallen kunnen bepalen. Sommige lidstaten hebben evenwel aangegeven dat zij moeilijk kunnen bepalen of een bestaand(e) ambassade, consulaat of honorair consul daadwerkelijk in staat is consulaire bescherming te bieden. Met name bij de vaststelling of consulaire vertegenwoordigingen daadwerkelijk consulaire bescherming kunnen bieden in een derde land, leggen de lidstaten begrippen als “toegankelijkheid” en “nabijheid” verschillend uit. Sommige lidstaten nemen de afstand of de capaciteit wel in aanmerking in de beoordeling, andere doen dat niet. Volgens sommige lidstaten is het moeilijk te bepalen in hoeverre een gebrek aan nabijheid kan leiden tot een gebrek aan vertegenwoordiging. Sommige lidstaten verwachten dat burgers moeite doen om toegang te krijgen tot de vertegenwoordigingen van de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, ook als dat betekent dat zij ver moeten reizen. De lidstaten hebben aangegeven in geval van twijfel rechtstreeks contact op te nemen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de lidstaat van nationaliteit en dat zij zich in de regel laten leiden door de beoordeling van die lidstaat om te bepalen of een persoon als “niet-vertegenwoordigd” moet worden beschouwd. Over het algemeen zijn de meeste lidstaten van oordeel dat de drempel om te beoordelen of een persoon niet vertegenwoordigd is, varieert naargelang van de aard en urgentie van de situatie. Met name in crisissituaties, waarin de lidstaten te maken krijgen met dringende verzoeken om bijstand, kunnen de lidstaten grote moeite hebben om tijdig te bevestigen of een burger niet vertegenwoordigd is.

Gelet op het bovenstaande kan het begrip “niet-vertegenwoordigde burger” mogelijk verder worden verduidelijkt, met name voor situaties waarin de lidstaat van nationaliteit geen ambassade, consulaat of honorair consul heeft die daadwerkelijke consulaire bescherming kan bieden. Verdere verduidelijkingen, ook met betrekking tot crisissituaties, zouden het voor Unieburgers makkelijker maken hun rechten in verband met consulaire bescherming uit te oefenen. In dat verband kan er bijvoorbeeld worden gedacht aan een “vermoeden van niet-vertegenwoordiging” in crisissituaties, gekoppeld aan de urgentie van het verzoek om bijstand.

5.1.3. Familieleden van niet-vertegenwoordigde burgers in derde landen (artikel 5)

Krachtens artikel 5 moeten de lidstaten aan familieleden die zelf geen burger van de Unie zijn en die niet-vertegenwoordigde burgers in een derde land vergezellen, consulaire bescherming verlenen in dezelfde mate en onder dezelfde voorwaarden als aan de familieleden van burgers van de bijstandverlenende lidstaat die zelf geen burger van de

³³ De Commissie blijft overleggen met de lidstaten om na te gaan of zij de richtlijn volledig uitvoeren.

Unie zijn, overeenkomstig het nationale recht en de nationale praktijk van die lidstaat. Zoals in overweging 9 van de richtlijn wordt opgemerkt, kan dergelijke bescherming, naargelang de omstandigheden van het concrete geval, nodig zijn om te waarborgen dat het recht met betrekking tot consulaire bescherming en het recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven als erkend in artikel 7 van het Handvest, doeltreffend kunnen worden uitgeoefend.

Slechts drie lidstaten hebben aangegeven in beginsel geen consulaire bijstand te verlenen aan niet-EU-familieleden van niet-vertegenwoordigde Unieburgers, aangezien zij overeenkomstig het nationale recht geen consulaire bescherming verlenen aan de familieleden van hun eigen onderdanen. Een van die lidstaten kan die familieleden bij wijze van uitzondering bijstand verlenen in crisissituaties, onder dezelfde voorwaarden als aan de eigen onderdanen.

In de meeste lidstaten wordt per geval beoordeeld of er al dan niet consulaire bescherming wordt verleend aan niet-EU-familieleden van een niet-vertegenwoordigde Unieburger. Afhankelijk van de nationale wetgeving en praktijk van de lidstaat kan een familielid een naast familielid zijn (zoals kinderen, echtgenoten of ouders), maar ook leden van de uitgebreide familie (zoals broers en zussen, ooms, tantes, neven en nichten enz.). Evenzo interpreteren de lidstaten het “vergezellen” van niet-vertegenwoordigde burgers op verschillende manieren. In de praktijk krijgen familieleden in de eerste graad doorgaans voorrang bij de bijstandsverlening. In tijden van crisis bieden de lidstaten meer bescherming dan wanneer er geen crisis is, afhankelijk van en evenredig met de ernst en de urgentie van de crisissituatie.

5.1.4. Toegang tot consulaire bescherming en andere regelingen (artikel 7)

In artikel 7, lid 1, is het algemene beginsel neergelegd dat niet-vertegenwoordigde burgers het recht hebben te verzoeken om consulaire bescherming van de ambassade of het consulaat van een van de lidstaten.

Dit verhindert de lidstaten evenwel niet om bilaterale regelingen te treffen, zoals bepaald in artikel 7, lid 2, van de richtlijn, teneinde niet-vertegenwoordigde Unieburgers effectieve bescherming te bieden³⁴. Ten eerste kunnen lidstaten een andere lidstaat permanent vertegenwoordigen, zoals bepaald in artikel 8 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen. Ten tweede kunnen de ambassades of consulaten van de lidstaten in voorkomend geval praktische regelingen overeenkomen betreffende het delen van verantwoordelijkheden voor het verlenen van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers. De Commissie en de EDEO moeten van zulke regelingen in kennis worden gesteld en de EU en de lidstaten moeten ze bekendmaken om de transparantie te waarborgen.

Indien een praktische regeling is overeengekomen, moet een ambassade of consulaat waarvan de niet-vertegenwoordigde burger consulaire bescherming vraagt en die niet als bevoegd is aangewezen volgens de toepasselijke specifieke regeling, er krachtens artikel 7, lid 3, van de richtlijn voor zorgen dat de aanvraag wordt doorgestuurd naar de relevante ambassade of het relevante consulaat, tenzij de consulaire bescherming daardoor niet kan worden gewaarborgd, in het bijzonder indien de dringendheid van de zaak onmiddellijke actie vereist van de ambassade of het consulaat waarbij de aanvraag werd ingediend.

³⁴ Zie ook overweging 10 van de richtlijn.

Alle lidstaten hebben op de een of andere manier dergelijke regelingen getroffen. In dit verband zijn er twee problemen vastgesteld die ertoe kunnen leiden dat niet-vertegenwoordigde Unieburgers vertraging oplopen of stuiten op obstakels bij het krijgen van de consulaire bijstand waar zij recht op hebben.

Ten eerste is aan de meeste regelingen te weinig ruchtbaarheid gegeven om te waarborgen dat die regelingen transparant zijn en doeltreffend kunnen worden gebruikt door niet-vertegenwoordigde burgers. Als verdere stap zouden alle permanente regelingen tussen de lidstaten op een centrale plaats kunnen worden vermeld in aanvulling op de informatie die is toegesneden op de plaatselijke situatie. Zo zou worden verduidelijkt welke lidstaat volgend op een eerdere regeling verantwoordelijk is voor het bijstaan van niet-vertegenwoordigde burgers uit andere lidstaten.

De verplichting van de lidstaten om de Commissie, de EDEO en de EU-delegaties in kennis te stellen van bilaterale en praktische regelingen (teneinde die verder bekend te maken via de EU-communicatiekanalen) zou verder kunnen worden versterkt, bijvoorbeeld door opneming van een termijn waarbinnen de kennisgeving moet geschieden. Voor de lidstaten die artikel 2, lid 2, toepassen, kan het nuttig zijn soortgelijke kennisgevingsvoorschriften toe te voegen ten aanzien van reisadviezen en lijsten van contactpersonen voor de consulaire netwerken van de lidstaten, met inbegrip van honorair consuls en de mate waarin zij consulaire bescherming kunnen bieden.

Ten tweede verzoeken sommige lidstaten om de sluiting van een bilaterale overeenkomst tussen de betrokken Ministeries van Buitenlandse Zaken alvorens zij bijstand verlenen aan een niet-vertegenwoordigde burger uit een andere lidstaat, hoewel de richtlijn dat niet voorschrijft. Bovendien hebben vertegenwoordigde lidstaten soms geweigerd consulaire bescherming te verlenen aan niet-vertegenwoordigde burgers omdat andere vertegenwoordigde lidstaten daar op grond van bilaterale regelingen voor verantwoordelijk zouden zijn. In dit verband zij erop gewezen dat niet-vertegenwoordigde Unieburgers uit hoofde van artikel 7 het recht hebben te verzoeken om consulaire bescherming van de ambassade of het consulaat van een van de lidstaten. Bovendien is het, indien er een regeling is overeengekomen, krachtens deze bepaling aan de autoriteiten van de benaderde lidstaat, en niet aan de betrokken burger, om de aanvraag door te sturen naar de relevante ambassade of het relevante consulaat.

Over het algemeen lijkt de procedure voor het doorsturen van aanvragen van niet-vertegenwoordigde Unieburgers onvoldoende duidelijk en inzichtelijk te zijn. Voorts lijkt het nodig te verduidelijken dat de bilaterale overeenkomsten die de lidstaten uit hoofde van de richtlijn kunnen sluiten, geen voorafgaande voorwaarde zijn voor de verlening van consulaire bijstand aan niet-vertegenwoordigde Unieburgers.

5.1.5. Identificatie (artikel 8)

Uit hoofde van artikel 8, lid 1, moeten personen die een aanvraag voor consulaire bescherming indienen, aantonen dat zij burger van de Unie zijn door hun paspoort of identiteitskaart over te leggen. Krachtens artikel 8, lid 2, kan de nationaliteit, indien de burger van de Unie geen geldig paspoort of geen geldige identiteitskaart kan overleggen, worden bewezen met elk ander middel, indien nodig onder meer door verificatie bij de diplomatieke en consulaire instanties van de lidstaat waarvan de aanvrager stelt een onderdaan te zijn. Wat de in artikel 5 bedoelde familieleden betreft, kunnen de identiteit en het bestaan van een familieband krachtens artikel 8, lid 3, worden bewezen met elk middel, onder meer door verificatie door de bijstandverlenende lidstaat bij de

diplomatieke of consulaire instanties van de lidstaat van nationaliteit van de in artikel 8, lid 1, bedoelde burgers.

De meeste lidstaten hebben artikel 8 omgezet in nationaal recht³⁵.

Deze bepaling lijkt over het algemeen doeltreffend te worden toegepast en de lidstaten hebben geen grote problemen gemeld bij het identificeren van niet-vertegenwoordigde Unieburgers of hun familieleden die een aanvraag voor consulaire bescherming doen.

5.1.6. Soorten bijstand (artikel 9)

Artikel 9 bevat een niet-uitputtende reeks³⁶ veelvoorkomende situaties waarin niet-vertegenwoordigde Unieburgers kunnen verzoeken om consulaire bijstand van vertegenwoordigde lidstaten:

- bij arrestatie of detentie;
- wanneer de burger het slachtoffer van een misdrijf is;
- bij een ernstig ongeval of ernstige ziekte;
- bij overlijden;
- bij hulp en repatriëring in noodsituaties; en
- bij behoefte aan noodreisdocumenten.

In al die situaties moeten de lidstaten niet-vertegenwoordigde Unieburgers de bijstand verlenen die zij aan hun eigen onderdanen zouden verlenen. Als gevolg hiervan kan de mate van ondersteuning per lidstaat verschillen.

Alle lidstaten bieden consulaire bescherming in de zes situaties van artikel 9 van de richtlijn. De invulling van de bijstand die de lidstaten in de praktijk verlenen, lijkt sterk te verschillen per lidstaat, waarbij meestal rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van elk geval. De meeste lidstaten hebben de zes situaties bedoeld in artikel 9 uitdrukkelijk vermeld in hun nationale recht, met uitzondering van twee lidstaten waar ze door beleid of praktijk worden bestreken. Bovendien hebben verschillende lidstaten uitdrukkelijk bepaald dat de richtlijn ook van toepassing is in andere situaties dan die van artikel 9, bijvoorbeeld ten aanzien van niet-begeleide minderjarigen.

Er zijn aanwijzingen dat de behoefte aan een noodreisdocument de belangrijkste reden is waarom de lidstaten in niet-crisissituaties bijstand verlenen aan burgers van andere lidstaten, gevolgd door vragen en verzoeken om informatie. Dit is een van de redenen waarom Richtlijn (EU) 2019/997 van de Raad van 18 juni 2019 tot vaststelling van een EU-noodreisdocument en tot intrekking van Besluit 96/409/GBVB³⁷ is aangenomen, die naar verwachting in 2025 van toepassing zal worden. De bijstand aan niet-vertegenwoordigde Unieburgers betrof in 2020 meestal noodhulp en repatriëring in noodsituaties, tegen de achtergrond van de COVID-19-crisis. Naar schatting 500 uit Afghanistan geëvacueerde Unieburgers en familieleden van hen waren niet vertegenwoordigd.

³⁵ De Commissie blijft overleggen met de lidstaten om na te gaan of zij de richtlijn volledig uitvoeren.

³⁶ Zie overweging 14 van de richtlijn: “[...] Aangezien de bescherming die nodig is, steeds afhangt van de feitelijke situatie, mag consulaire bescherming niet worden beperkt tot de situaties die specifiek in deze richtlijn zijn vermeld.”

³⁷ PB L 163 van 20.6.2019, blz. 1.

Hoewel de bovengenoemde lijst van situaties niet uitputtend is, hebben verschillende EU-delegaties gevallen gemeld van niet-vertegenwoordigde Unieburgers aan wie consulaire bescherming is geweigerd door een lidstaat. In dergelijke gevallen voerde de lidstaat als reden voor de weigering aan dat de gevraagde bijstand niet onder de vermelde situaties viel, ook al was hij op grond van het interne recht verplicht dergelijke bijstand te verlenen aan de eigen onderdanen.

Er zij op gewezen dat de lijst van soorten bijstand in artikel 9 niet uitputtend is, wat betekent dat niet-vertegenwoordigde Unieburgers op niet-discriminerende wijze ook recht hebben op andere soorten consulaire bescherming die de lidstaten aan hun eigen onderdanen bieden.

Uit deze bevindingen volgt dat er meer duidelijkheid kan worden geboden over de consulaire bijstand die de lidstaten aan niet-vertegenwoordigde Unieburgers moeten verlenen, teneinde de voorspelbaarheid en rechtszekerheid te vergroten.

5.2. Coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen

5.2.1. Algemene bepalingen (artikel 10)

Artikel 10, lid 1, bepaalt dat de lidstaten nauw samenwerken en hun werkzaamheden met elkaar en met de EU coördineren, om niet-vertegenwoordigde burgers bescherming te garanderen. In artikel 10, leden 2 en 3, wordt nader bepaald hoe de bijstandverlenende lidstaat moet samenwerken met de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger wanneer hij een verzoek om consulaire bescherming ontvangt. De leden 2 en 3 bevatten ook voorschriften inzake de uitwisseling van informatie over het verzoek om bijstand en over de identiteit van de niet-vertegenwoordigde burger die om bijstand verzoekt en van eventuele familieleden aan wie eventueel ook consulaire bescherming moet worden verleend. De bijstandverlenende lidstaat moet voorts de uitwisseling van informatie tussen de burger en diens lidstaat van nationaliteit faciliteren, terwijl de lidstaat van nationaliteit verantwoordelijk is voor het contact met diens familieleden en andere relevante personen of instanties. Artikel 10, lid 4, bepaalt dat de lidstaten de EDEO via diens beveiligde internetsite in kennis stellen van het (de) bevoegde contactpunt(en) bij hun Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De meeste lidstaten hebben artikel 10 omgezet in nationaal recht³⁸.

Volgens de lidstaten is hun onderlinge samenwerking en coördinatie over het algemeen doeltreffend. In de overgrote meerderheid van de gevallen nemen de EU-delegaties deze coördinatie in de praktijk op zich en vinden de bijeenkomsten over plaatselijke consulaire samenwerking doorgaans plaats in hun gebouwen. Er zijn evenwel verschillende problemen vastgesteld, die hieronder worden toegelicht.

Ten eerste is het sporadisch voorgekomen dat niet-vertegenwoordigde Unieburgers bijstand vroegen aan een andere lidstaat, die het verzoek vervolgens doorstuurde naar de dichtstbijzijnde ambassade van de lidstaat van nationaliteit van de burger in een aangrenzend rechtsgebied.

³⁸ De Commissie blijft overleggen met de lidstaten om na te gaan of zij de richtlijn volledig uitvoeren.

Ten tweede weigerden de lidstaten van nationaliteit soms informatie over hun burgers te verstrekken aan bijstandverlenende lidstaten vanwege de bescherming van hun persoonsgegevens.

Ten derde worden vertegenwoordigde lidstaten soms geconfronteerd met een overweldigend aantal individuele verzoeken van Unieburgers in crisissituaties, onder meer doordat niet-vertegenwoordigde lidstaten beperkte toegang hebben tot de informatie die wordt uitgewisseld in de plaatselijke coördinatiernetwerken. Doorgaans ontvangen de ambassades en consulaten die het snelst reageren op verzoeken van burgers gaandeweg ook het grootste aantal verzoeken, waardoor zij worden ontmoedigd om snel actie te ondernemen. In dit verband zouden verdere digitalisering van consulaire diensten en versterkte samenwerking de druk op de in een derde land aanwezige lidstaten kunnen verlichten.

Over het algemeen werken de lidstaten doeltreffend samen bij de verlening van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers. Gelet op bovenstaande situaties kunnen bepaalde tekortkomingen echter leiden tot vertragingen of zelfs verzuim om niet-vertegenwoordigde burgers bij te staan. Daarbij gaat het met name om het ontbreken van digitale instrumenten, capaciteitsproblemen (met name in tijden van crisis) en het ontbreken van een uitdrukkelijke rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens van Unieburgers (onder meer wat betreft gegevensdoorgifte). Voorts zouden de consulaire autoriteiten beter op de hoogte kunnen worden gesteld van de beginselen en voorschriften van de richtlijn om te waarborgen dat zij hun verplichting nakomen om in voorkomend geval bijstand te verlenen.

5.2.2. De rol van de EU-delegaties (artikel 11)

Artikel 11 bepaalt dat de EU-delegaties nauw samenwerken en hun werkzaamheden met de ambassades en consulaten van de lidstaten coördineren om bij te dragen aan samenwerking en coördinatie op het lokale niveau en in crisissituaties, met name door logistieke steun te verlenen en informatie beschikbaar te stellen over de bijstand waarop niet-vertegenwoordigde burgers mogelijk recht hebben. De EU-delegaties en het hoofdkwartier van de EDEO faciliteren bovendien de uitwisseling van informatie tussen de ambassades en consulaten van de lidstaten en, in voorkomend geval, met de lokale overheid. Tot slot moeten de EU-delegaties ook informatie beschikbaar stellen over de bijstand waarop niet-vertegenwoordigde burgers mogelijk recht hebben, met name over de overeengekomen praktische regelingen, indien toepasselijk.

Het mandaat van de EU-delegaties op het gebied van consulaire bescherming wordt nader omschreven in artikel 5, lid 10, van het EDEO-besluit, waarin is bepaald dat deze delegaties “de lidstaten op hun verzoek [ondersteunen] in hun diplomatieke betrekkingen en in hun taak burgers van de Unie in derde landen consulaire bescherming te bieden, op begrotingsneutrale basis”³⁹. Hiermee wordt verduidelijkt dat van de EU-delegaties wordt verwacht dat zij de lidstaten ondersteunen bij de verlening van bijstand aan zowel niet-vertegenwoordigde als vertegenwoordigde Unieburgers.

De EU-delegaties zijn essentieel voor de werking van de plaatselijke netwerken voor consulaire samenwerking. Zij spelen een leidende rol door het voorzitterschap van de vergaderingen van die netwerken op zich te nemen of te ondersteunen, die vergaderingen te organiseren en de consulaire crisisparaatheid en de respons van de lidstaten ter plaatse

³⁹ Zie ook artikel 221, lid 2, VWEU.

te coördineren. Hun rol ten aanzien van Unieburgers bestaat voornamelijk in het coördineren en leggen van contacten tussen burgers en de vertegenwoordigingen van de lidstaten die consulaire bescherming kunnen bieden. In dit verband gaat de actieve rol van de EU-delegaties, die fungeren als contactpunt voor de lidstaten (en in sommige gevallen voor Unieburgers), vaak verder dan wat de richtlijn vereist.

Hoewel de lidstaten de samenwerking met en coördinatie door de EU-delegaties over het algemeen als doeltreffend beschouwen, hebben vele lidstaten opgemerkt dat de algemene rol van de EU-delegaties moet worden versterkt. De EU-delegaties treden nu al proactief op, al dan niet in niet-crisissituaties, en de verzoeken van de lidstaten gaan nu al vaak verder dan hun strikte mandaat; zo blijkt uit recente voorbeelden dat zij Unieburgers in nood rechtstreeks bijstaan.

Tijdens de COVID-19-pandemie speelden bijna alle EU-delegaties een zeer actieve rol in de algemene coördinatie van het optreden van de lidstaten, onder meer door repatriëringsvluchten te coördineren en informatie uit te wisselen met de professionele vertegenwoordigingen en met de honorair consuls. In bepaalde landen waar weinig lidstaten een diplomatieke vertegenwoordiging hebben, zoals Fiji, nam de EU-delegatie de leidende rol op zich bij de coördinatie van de repatriëringsvluchten voor Unieburgers⁴⁰.

Toen er in 2021 een luchtbrug was ingesteld in Kabul, Afghanistan, hebben de lidstaten die niet aanwezig waren op de luchthaven van Kabul, een beroep gedaan op de EDEO en de EU-delegatie om te regelen dat hun burgers toegang kregen tot de luchthaven en konden plaatsnemen in een vliegtuig. De EDEO en de EU-delegatie hebben deze burgers in contact gebracht met collega's van de lidstaten die wel op de luchthaven van Kabul aanwezig waren.

In Eswatini namen de lidstaten tijdens de onlusten in de zomer van 2021 contact op met de EU-delegatie — de enige diplomatieke vertegenwoordiging van de EU ter plaatse — om informatie uit te wisselen over hun aldaar verblijvende kwetsbaarste burgers en te informeren naar de veiligheidssituatie en evacuatiemogelijkheden. Indien het tot een evacuatie zou zijn gekomen, zou het met het oog op de mogelijke follow-up ervan essentieel zijn geweest om de rol van de EU-delegaties te verduidelijken in situaties waarin zij de enige diplomatieke vertegenwoordiging van de EU zijn.

In Eritrea heeft de EU-delegatie een niet-vertegenwoordigde Unieburger rechtstreeks bijgestaan door in overleg met de plaatselijke autoriteiten vervoer en een ziekenhuisopname te regelen en een veilige terugkeer naar Europa mogelijk te maken.

Tijdens de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft de EU-delegatie in Kiev twee succesvolle “diplomatieke trein”-operaties georganiseerd, waarbij in samenwerking met de Oekraïense spoorwegen speciale wagons werden gereserveerd voor de trein van Kiev naar Chelm (Polen). Dankzij dit initiatief zijn honderden Unieburgers, hun familieleden

⁴⁰ In zijn besluit van 4 mei 2022 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2020 (P9_TA(2022)0153) “complimenteert [het Europees Parlement] de EDEO met de cruciale rol die hij heeft gespeeld bij de grootscheepse noodactie om meer dan 600 000 wereldwijd gestrande burgers van de Unie te repatriëren, en bij het opzetten van de grootschalige humanitaire en bijstandsactie ‘Team Europa’ om partners overal ter wereld te helpen die de pandemie met veel minder middelen dan de Unie moesten bestrijden”.

en plaatselijke medewerkers van de EU-delegatie en van de ambassades van de lidstaten uit Oekraïne geëvacueerd in het kader van twee operaties op 9 en 14 maart 2022.

In juni 2022 heeft de EU-delegatie in Somalië op verzoek van een lidstaat geholpen bij de redding van een Unieburger wiens boot op drift was geraakt op ongeveer 100 km uit de kust van Kismayo, Somalië. De EU-delegatie nam contact op met de autoriteiten van de staat Jubaland, die vier boten ter beschikking stelden voor reddingsoperatie, die met succes werd uitgevoerd.

De enquête die de EU-delegaties in het kader van een lopende effectbeoordeling met het oog op een mogelijke herziening van de richtlijn⁴¹ hebben gehouden, wijst uit dat burgers de EU-delegaties nu al vaak om bijstand verzoeken (met name sinds de uitbraak van de COVID-19-pandemie) en dat dat aantal stijgt⁴².

Daarnaast behoren het netwerk van EU-delegaties in het Caribisch gebied en de EU-delegatie in Fiji tot de weinige diplomatieke posten van de EU in deze grote regio's. De geringe consulaire aanwezigheid van de lidstaten is bijzonder kritiek in het Caribisch gebied, dat kwetsbaar is voor natuurrampen en tegelijk veel toeristen trekt. Voorts zijn de EU-delegaties in de niet aan zee grenzende landen Eswatini en Lesotho, in Barbados en Guyana en, op dit moment, in Afghanistan de enige diplomatieke vertegenwoordigingen van de EU in die landen.

Het bovenstaande maakt in algemene zin duidelijk dat de rol van de EU-delegaties wellicht moet worden verduidelijkt en versterkt, in aansluiting op hun steeds zichtbaardere rol ter plaatse en om de rechtszekerheid te waarborgen, onder meer door hun bevoegdheden te verlenen om Unieburgers in het buitenland, in bepaalde omstandigheden en op verzoek van de lidstaten, rechtstreeks bij te staan. Door het uitgebreide netwerk van EU-delegaties meer te benutten kan de steun aan Unieburgers die in het buitenland in nood verkeren, worden versterkt.

Om de beschikbare middelen optimaal te benutten, moet er ruimte zijn voor op individuele derde landen en op individuele situaties afgestemde oplossingen. Oplossingen met beperkte gevolgen voor de begroting moeten voorrang krijgen. Zo kunnen gezamenlijke consulaire teams met consulaire medewerkers van de EU en van de lidstaten meer worden ingezet of als versterking worden uitgezonden, met name in nood- en crisissituaties. Het personeel van de consulaten van de lidstaten zou ook kunnen worden gedetacheerd bij specifieke EU-delegaties om de consulaire deskundigheid ter plaatse te versterken in landen met een beperkte consulaire vertegenwoordiging.

Deze ontwikkelingen kunnen onder meer worden bewerkstelligd door de assisterende rol van de EU-delegaties uit te breiden, met name in derde landen waar de lidstaten zeer beperkt consulaire vertegenwoordigd zijn. In een Eurobarometer over Unieburgerschap en democratie van maart 2020 gaven meer dan negen op de tien respondenten aan dat zij in

⁴¹ Binnenkort te publiceren studie getiteld *Study to support the preparation of an impact assessment on a potential EU policy initiative on the coordination & cooperation measures to facilitate the exercise of the EU citizens' right to consular protection*, Tetra Tech Europe, Asterisk Research & Analysis en VVA.

⁴² Vóór de COVID-19-pandemie gaven veel EU-delegaties (ca. 48 %) aan dergelijke verzoeken sporadisch / op jaarbasis te ontvangen. Sinds het begin van de COVID-19-pandemie is het aantal EU-delegaties dat rechtstreekse verzoeken om bijstand van Unieburgers ontvangt, aanzienlijk gestegen: ongeveer 82 % van de respondenten merkte op verzoeken te hebben ontvangen. Bovendien is ook de frequentie van de verzoeken toegenomen: ongeveer 30 % van de EU-delegaties geeft aan wekelijks verzoeken te ontvangen.

een derde land waar hun lidstaat van nationaliteit niet vertegenwoordigd is, graag de hulp van een EU-delegatie zouden inroepen⁴³.

5.2.3. Samenwerking op plaatselijk niveau (artikel 12)

Artikel 12 bepaalt dat er bij bijeenkomsten over plaatselijke samenwerking regelmatig informatie wordt uitgewisseld die relevant is voor niet-vertegenwoordigde burgers. Bij dit artikel is verder bepaald dat de lidstaten op die bijeenkomsten in voorkomend geval praktische regelingen als bedoeld in artikel 7 overeenkomen om een doeltreffende bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers in het desbetreffende derde land te waarborgen. De bijeenkomsten worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van een lidstaat, in nauwe samenwerking met de delegatie van de Unie, tenzij de lidstaten anders overeenkomen.

De bijeenkomsten over plaatselijke samenwerking zijn over het algemeen nuttig en verlopen efficiënt, hoewel het niveau en de doeltreffendheid ervan per derde land kunnen verschillen. Sinds het uitbreken van de COVID-19-pandemie vinden de bijeenkomsten grotendeels op afstand plaats. In de praktijk lijkt er geen duidelijke hiërarchie of rode lijn in de aanwijzing van voorzitters van de bijeenkomsten te bestaan (hoewel de EU-delegaties steeds vaker wordt gevraagd de voorzittersrol op zich te nemen).

Voor lidstaten die met weinig personeel vertegenwoordigd zijn, is plaatselijke coördinatie van cruciaal belang als informatiebron en als praktisch instrument om problemen bij de verlening van consulaire bescherming op te lossen. De EU-delegaties melden evenwel dat de deelname aan de bijeenkomsten over plaatselijke consulaire samenwerking ongelijk is (met name in normale tijden en wanneer er geen crises spelen). Mogelijke redenen hiervoor zijn de moeilijkheid voor sommige vertegenwoordigingen met weinig personeel om aan alle besprekingen deel te nemen, of voor niet-vertegenwoordigde lidstaten om toegang te krijgen tot deze netwerken voor plaatselijke samenwerking (aangezien deelname op afstand — gezien de aard van de besprekingen — niet altijd mogelijk of wenselijk is).

De informatie die ter sprake komt tijdens vergaderingen over plaatselijke consulaire samenwerking is niet altijd beschikbaar of toegankelijk voor lidstaten die niet ter plaatse aanwezig zijn. Hoewel de notulen van de bijeenkomsten naar het consulaire onlineplatform van de EDEO (CoOL) worden geüpload om de discussie en het leveren van feedback te vergemakkelijken, zouden de EU-delegaties de niet-vertegenwoordigde lidstaten vooraf op de hoogte kunnen stellen van de agenda om elkaar continu te informeren. Het is misschien niet altijd nodig en mogelijk om niet-vertegenwoordigde lidstaten met weinig burgers in het betrokken derde land voortdurend en op afstand bij de bijeenkomsten te betrekken, maar het is wel van cruciaal belang dat zij tijdens crises aanhaken.

In het licht hiervan kunnen aanvullende maatregelen worden overwogen om de informatie-uitwisseling met en de deelname van niet-vertegenwoordigde lidstaten in het kader van de plaatselijke consulaire samenwerking te versterken. Bovendien zijn de nationale autoriteiten het betrouwbaarste kanaal voor informatie over het aantal niet-vertegenwoordigde burgers in een derde land (ten minste wat betreft permanent ingezetenen). De lidstaten moeten worden aangemoedigd hun burgers de mogelijkheid te

⁴³ *Flash Eurobarometer 485: Burgerschap en democratie van de EU*, februari/maart 2020, https://data.europa.eu/data/datasets/s2260_485_eng?locale=en

bieden zich te registreren bij de autoriteiten van de lidstaat van nationaliteit wanneer zij afreizen naar of wonen in een land waar zij niet vertegenwoordigd zijn.

5.2.4. Crisisparaatheid en samenwerking (artikel 13)

De in een derde land vertegenwoordigde lidstaten moeten hun plannen voor noodsituaties met elkaar en met de EU-delegatie coördineren, zodat niet-vertegenwoordigde burgers in een crisissituatie op volledige bijstand kunnen rekenen. De EU en de lidstaten moeten nauw samenwerken om niet-vertegenwoordigde burgers doeltreffend bij te staan in nood- en crisissituaties en moeten elkaar zo mogelijk tijdig in kennis stellen van de beschikbare evacuatiecapaciteit.

Artikel 13, lid 3, van de richtlijn bepaalt dat de leidende staat of de bijstandcoördinerende lidstaat (lidstaten), verantwoordelijk is (zijn) voor de coördinatie van de hulpmaatregelen aan niet-vertegenwoordigde burgers, met de steun van de andere betrokken lidstaten, de EU-delegatie en het EDEO-hoofdkwartier. Voorts wordt bij dit artikel bepaald dat de lidstaten de leidende staat of de bijstandcoördinerende lidstaat (lidstaten) alle relevante informatie verstrekken over hun niet-vertegenwoordigde burgers die bij een crisissituatie zijn betrokken. De leidende staat of de lidstaat (lidstaten) die de bijstand voor niet-vertegenwoordigde burgers coördineert (coördineren), kan (kunnen) in voorkomend geval om steun verzoeken van instrumenten zoals de structuren voor crisisbeheersing van de EDEO en het mechanisme voor civiele bescherming van de Unie.

Crisisparaatheid en samenwerking zijn zeker na de recente crises van groot belang teneinde de gezamenlijke capaciteiten van de EU en de lidstaten in te zetten voor evacuatie- en repatriëringsoperaties, de uitwisseling van analyses en informatie en de ondersteuning van vertegenwoordigde en niet-vertegenwoordigde Unieburgers. Het reactievermogen, de efficiëntie en de bijstand van de EDEO, de betrokken EU-delegaties en het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties (ERCC) van de Commissie bij de ondersteuning van de samenwerking tussen de lidstaten zijn van essentieel belang geweest tijdens de COVID-19-pandemie, de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en andere politieke crises of (natuur)rampen.

In het kader van crisisparaatheid en samenwerking wordt in artikel 13 opgeroepen tot gezamenlijke plannen voor noodsituaties (**gezamenlijke kaders**); uitwisseling van informatie tussen lidstaten; de toewijzing van een coördinerende rol aan een leidende staat (of aan een andere lidstaat die de bijstand coördineert); gezamenlijke consulaire teams; en mogelijke ondersteuning van de EDEO (met inbegrip van de EU-delegaties) en het Uniemechanisme voor civiele bescherming. De EU-delegaties vervullen bij het coördineren van de opstelling van gezamenlijke kaders een leidende rol.

De EDEO schat dat er wereldwijd ongeveer 94 gezamenlijke kaders zijn en dat er tegen eind 2022 naar verwachting nog eens 20 zullen worden goedgekeurd⁴⁴. De gezamenlijke kaders hebben hun grote nut alleen al bewezen door de noodzaak van crisisparaatheid als zodanig beter voor het voetlicht te brengen. Het is wel zo dat nog niet ieder derde land erover beschikt en dat de kaders regelmatig moeten worden bijgewerkt om van nut te zijn in crisissituaties. De gezamenlijke respons van de EU en de lidstaten op de COVID-19-crisis is de samenwerking tussen de lidstaten ten goede gekomen. In de nasleep van de COVID-19-uitbraak is er meer aandacht gekomen voor informatie-uitwisseling en voor de actualisering van de gezamenlijke rampenplanning. De mate waarin die planning

⁴⁴ Interne gegevens van de EDEO.

actuele informatie over de burgers van de niet-vertegenwoordigde lidstaten op het grondgebied omvat, verschilt echter per derde land.

De beoordeling van de naar aanleiding van COVID-19 geleerde lessen versterkte de gedachte om de EU-delegaties een grotere rol toe te bedelen in crisissituaties, waaronder bij het beoordelen van dergelijke situaties. Ook werd daarin benadrukt dat de gezamenlijke kaders plaatselijk moeten worden herzien in het licht van de plaatselijke ervaringen die tijdens de COVID-19-crisis zijn opgedaan⁴⁵. In derde landen waar geen lidstaten vertegenwoordigd zijn, zijn de EU-delegaties de hoofdverantwoordelijken voor de opstelling van de gezamenlijke kaders. Zo hebben de EU-delegaties in Eswatini en Lesotho reeds gezamenlijke kaders opgesteld en heeft de EU-delegatie in Barbados een ontwerp voor een gezamenlijk kader voor het gehele oostelijk Caribisch gebied opgesteld, dat ter reactie is voorgelegd aan de lidstaten.

Er zijn “**leidende staten**” in 22 derde landen. Hoewel (met name de niet overal vertegenwoordigde) lidstaten over het algemeen positief staan tegenover het concept van de leidende staat, zijn er praktische beperkingen aan verbonden, aangezien de leidende staat bij een acute crisis overbelast kan raken. Het concept biedt voorts een minder uitgebreide oplossing in termen van crisisparaatheid dan het later ingevoerde concept van de gezamenlijke kaders⁴⁶. Bovendien nemen de EU-delegaties soms een coördinerende rol op zich die vergelijkbaar is met de rol van een leidende staat. Dergelijke overlappingsen kunnen verwarring opleveren.

In de beoordeling van de naar aanleiding van COVID-19 geleerde lessen werd opgemerkt dat het concept “leidende staat” moest worden herzien in het licht van de tekortkomingen die tijdens die crisis zijn geconstateerd⁴⁷. Meer bepaald werd opgemerkt dat er, indien het concept zou worden gehandhaafd, innovatieve manieren van steunverlening aan leidende staten kunnen worden overwogen om te zorgen voor een eerlijke lastenverdeling. In dit verband zouden de EU-delegaties een grotere rol kunnen krijgen bij de coördinatie van de EU-respons met de leidende staat.

In eerdere crisissituaties hebben sommige lidstaten **gezamenlijke consulaire teams** ingezet. Deze opzet is bijvoorbeeld zeer doeltreffend gebleken in de beginfase van de COVID-19-pandemie, met name om de last voor de vertegenwoordigde lidstaten te verlichten. Er zijn gezamenlijke consulaire teams opgezet tijdens het wereldkampioenschap voetbal in Rusland in 2018 en na de aardbeving in Indonesië in datzelfde jaar. Het concept kan evenwel beter in de richtlijn worden geïntegreerd, onder meer door duidelijke regels en procedures vast te stellen, zodat niet-vertegenwoordigde lidstaten actiever met elkaar kunnen overleggen in crisistijden en de last van de verantwoordelijkheden kunnen verdelen.

In de overwegingen van de richtlijn wordt verklaard dat de lidstaten het **Uniemechanisme voor civiele bescherming** naar eigen goeddunken kunnen invoeren als subsidiair middel. De hulp van het mechanisme is nog nooit zo vaak ingeroepen als tijdens de COVID-19-crisis (408 door het mechanisme gefinancierde vluchten waarbij

⁴⁵ ST 13613/20.

⁴⁶ Zie de Richtsnoeren van de Europese Unie voor de toepassing van het concept leidende staat bij consulaire aangelegenheden (PB C 317 van 12.12.2008, blz. 6).

⁴⁷ ST 13613/20.

100 313 passagiers werden gerepatrieerd)⁴⁸. Hoewel het mechanisme andere consulaire crisisactiviteiten kan ondersteunen, werd het vóór deze buitengewone situatie zelden ingeroepen voor consulaire ondersteuning. Het verdere gebruik van het mechanisme in geval van repatriëringen moet makkelijker worden gemaakt en in dat verband moeten er adviezen worden verstrekt. De lidstaten moeten op de hoogte zijn van de mogelijkheid en de procedure om het Uniemechanisme voor civiele bescherming in te schakelen.

De derde landen gebruiken de in artikel 13 van de richtlijn bedoelde concepten voor crisisparaatheid en samenwerking in verschillende mate en op verschillende manieren. Niet alle derde landen beschikken over gezamenlijke plannen voor noodsituaties en die plannen zijn van wisselende kwaliteit en inhoud. Ook is de rol van leidende staat slechts in een vrij gering aantal derde landen ingevuld. Voorts lijken de lidstaten niet volledig bekend te zijn met de mogelijkheden om het Uniemechanisme voor civiele bescherming in te roepen voor consulaire doeleinden, wat mogelijk betekent dat er meer richtsnoeren nodig zijn over het gebruik ervan en dat het mechanisme verder moet worden afgestemd op de praktische behoeften⁴⁹. Tot slot lijkt de (tot dusver beperkte) inzet van gezamenlijke consulaire teams een doeltreffende en efficiënte manier te zijn geweest om de lasten van de vertegenwoordigde lidstaten in crisissituaties te verlichten. Hoewel in de richtlijn naar het concept wordt verwezen, moet het gebruik ervan mogelijk worden aangemoedigd en moet het concept zo nodig verder worden verduidelijkt.

In het licht van het bovenstaande moet bij een eventuele herziening van de begrippen van artikel 13 rekening worden gehouden met de recente plaatselijke ervaringen, waaronder de mogelijkheid om de EU-delegaties een grotere rol toe te kennen in het kader van crisisparaatheid. Met name de mechanismen voor crisisparaatheid zijn niet in alle landen gelijk: terwijl de verantwoordelijkheden voor de coördinatie in sommige landen zijn vastgelegd in gezamenlijke kaders, die niet allemaal van dezelfde kwaliteit zijn, maken andere landen nog steeds gebruik van een leidende staat. In sommige derde landen waar de EU uitsluitend door EU-delegaties wordt vertegenwoordigd, zijn die delegaties hoofdverantwoordelijk voor de opstelling van de gezamenlijke kaders. Bovendien is niet goed bekend in welke situaties het Uniemechanisme voor civiele bescherming kan worden geactiveerd, en hoe. Voorts is er geen rode lijn in de keuze voor de voorzitter van de bijeenkomsten over plaatselijke consulaire samenwerking en verschilt de mate waarin de niet-vertegenwoordigde lidstaten daaraan deelnemen. Tot slot bestaat er onduidelijkheid over de wijze waarop informatie over niet-vertegenwoordigde Unieburgers moet worden uitgewisseld in overeenstemming met de algemene verordening gegevensbescherming en de verordening betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen van de Unie.

5.3. Financiële procedures (artikelen 14 en 15)

Niet-vertegenwoordigde burgers moeten zich ertoe verbinden de kosten van de consulaire bescherming terug te betalen aan hun lidstaat van nationaliteit onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de bijstandverlenende lidstaat. Artikel 14, lid 2, bepaalt dat de bijstandverlenende lidstaat kan verlangen dat de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger de kosten vergoedt, en wel binnen een redelijke

⁴⁸ Vóór deze buitengewone situatie werd het Uniemechanisme voor civiele bescherming zelden gebruikt voor consulaire ondersteuning (ten hoogste tienmaal in twintig jaar).

⁴⁹ Het ERCC van de Commissie legt momenteel de laatste hand aan richtsnoeren inzake het gebruik van het Uniemechanisme voor civiele bescherming in het kader van consulaire bijstand.

termijn van ten hoogste twaalf maanden. Tot slot kan de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger van de betrokken niet-vertegenwoordigde burger verlangen dat hij de gemaakte kosten vergoedt. Artikel 14, lid 3, bepaalt voorts dat de bijstandverlenende lidstaat kan verlangen dat de lidstaat van nationaliteit de kosten vergoedt wanneer die in het geval van een arrestatie of detentie uitzonderlijk hoog, maar essentieel en gerechtvaardigd zijn.

Artikel 15 bepaalt dat de bijstandverlenende lidstaat in crisissituaties verzoeken om terugbetaling van de kosten voor hulpmaatregelen aan een niet-vertegenwoordigde burger kan indienen bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken van de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger, zelfs wanneer die burger geen verbintenis tot terugbetaling heeft ondertekend. De bijstandverlenende lidstaat kan verlangen dat de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger de kosten pro rata terugbetaalt, door de volledige waarde van de werkelijk gemaakte kosten te delen door het aantal bijgestane burgers. Wanneer de bijstandverlenende lidstaat voor de bijstand financiële steun heeft gekregen door middel van het mechanisme voor civiele bescherming van de Unie, wordt de bijdrage van de Unie in aanmerking genomen in de bijdrage van de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger.

De artikelen 14 en 15 zijn in de meeste lidstaten omgezet⁵⁰.

Volgens de lidstaten worden de terugbetalingsregels in de praktijk zelden toegepast. Slechts vier lidstaten hebben aangegeven een andere lidstaat te hebben verzocht om terugbetaling.

De richtlijn gaat niet uitdrukkelijk in op de mogelijkheid van de bijstandverlenende lidstaat om de niet-vertegenwoordigde Unieburgers rechtstreeks om terugbetaling te verzoeken, al doen de lidstaten dat in de praktijk wel. Twaalf lidstaten voorzien in de mogelijkheid om de kosten van consulaire bescherming rechtstreeks te verhalen op de betrokken niet-vertegenwoordigde burgers. Verschillende van die lidstaten proberen de kosten in eerste instantie rechtstreeks te verhalen op de niet-vertegenwoordigde burger en doen pas als dat niet lukt een beroep op diens lidstaat van nationaliteit.

Gezien het bovenstaande moet de richtlijn mogelijk meer duidelijkheid bieden over de terugbetalingsprocedures. Voorts kan — teneinde rekening te houden met situaties waarin de lidstaten hebben besloten vertegenwoordigde burgers vrijwillig bij te staan — bij een eventuele herziening worden overwogen de vergoedingsformulieren in de bijlagen bij de richtlijn zodanig te wijzigen dat zij betrekking hebben op vergoedingen voor zowel niet-vertegenwoordigde als vertegenwoordigde Unieburgers.

6. Conclusies

De evaluatie van de toepassing van de richtlijn door de lidstaten heeft uitgewezen dat het doel van de richtlijn om het voor Unieburgers gemakkelijker te maken hun rechten in verband met consulaire bescherming uit te oefenen in derde landen waar hun lidstaat van nationaliteit niet vertegenwoordigd is, over het algemeen gehaald is.

De crises die leiden tot verzoeken om consulaire bescherming nemen echter in aantal en omvang toe. Met name de qua omvang en complexiteit ongekennde COVID-19-pandemie, de crisis in Afghanistan, de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de

⁵⁰ De Commissie blijft overleggen met de lidstaten om na te gaan of zij de richtlijn volledig uitvoeren.

daaropvolgende consulaire crises brachten leemten aan het licht en noopten ertoe na te denken over mogelijkheden om de rechten van Unieburgers met betrekking tot consulaire bescherming te versterken en de uitoefening ervan verder te vergemakkelijken.

De maatregelen kunnen mogelijk worden verduidelijkt en gestroomlijnd om de verlening van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde Unieburgers verder te vergemakkelijken, onder andere door begunstigen meer rechtszekerheid te bieden en die bescherming overal ter wereld te waarborgen. Voorts kan worden overwogen de voorlichting en de coördinatie van de communicatie te verbeteren. Bovendien moet er meer gebruik worden gemaakt van prognosemechanismen om voorbereid te zijn op crises, vooral gelet op de prijs die mensen betalen als de consulaire bescherming faalt. Verder zouden de formele rol van de EU-delegaties en de coördinatie en samenwerking van die delegaties met de lidstaten beter kunnen worden afgestemd op hun concrete werkzaamheden ter plaatse teneinde hun rechtszekerheid te vergroten.

De lidstaten blijven primair verantwoordelijk voor de verlening van consulaire bescherming. Er valt evenwel iets voor te zeggen om de EU-delegaties in welomschreven omstandigheden de bevoegdheid te verlenen op verzoek van de lidstaten meer rechtstreeks contact te onderhouden met Unieburgers. Daarbij valt te denken aan bijstand bij repatriëring, met name door noodreisdocumenten af te geven wanneer de EU-delegaties als enige in de positie verkeren om dat te doen, en door de EU-respons ter ondersteuning van niet-vertegenwoordigde en vertegenwoordigde burgers doeltreffender te coördineren, met name tijdens crises. Het wordt belangrijk toe te zien op de toepassing van het nieuwe model van de EU-noodreisdocumenten, dat gevolgen kan hebben voor de mogelijkheid om dit soort consulaire bijstand te verlenen in landen waar de lidstaten beperkt vertegenwoordigd zijn. Door de rol van de EU-delegaties op deze manier te versterken, kunnen de lasten beter worden verdeeld en kan aldus worden bijgedragen tot een efficiënter gebruik van de totale EU-hulpbronnen die beschikbaar zijn in derde landen.

Bij de versterking van de rol van de EU-delegaties zou de overbruggingsclausule van artikel 25 VWEU worden gebruikt. Artikel 25 VWEU voorziet in een vereenvoudigde procedure voor de uitbreiding van de Unieburgerschapsrechten, waarbij de Raad na goedkeuring door het Europees Parlement met eenparigheid van stemmen bepalingen ter versterking of aanvulling van de rechten van Unieburgers vaststelt, met inbegrip van het recht van niet-vertegenwoordigde burgers op consulaire bescherming. De vaststelling van een dergelijk besluit door de Raad zou een eerste stap zijn om de rechtsgrondslag te creëren die nodig is om vervolgens een rechtskader vast te stellen waarin de rol van de EU-delegaties op het gebied van consulaire bescherming wordt versterkt.