



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 14.12.2011
COM(2011) 881 definitief

2011/0432 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

inzake consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland

(Voor de EER relevante tekst)

{SEC(2011) 1555 definitief}

{SEC(2011) 1556 definitief}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

1.1 Inleiding

EU-burgers die reizen naar of wonen in een derde land waar de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten geen ambassade of consulaat heeft, hebben recht op consulaire bescherming door de consulaire instanties van elke andere lidstaat. Die lidstaat moet deze niet-vertegenwoordigde EU-burgers bijstaan onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen.

Recente crises hadden gevolgen voor tal van EU-burgers, bijvoorbeeld in Libië, Egypte en Bahrein na het democratische oproer in de lente van 2011 of in Japan na de aardbeving van maart 2011. Ook in alledaagse situaties, zoals bij ernstige ziekte of wanneer burgers het slachtoffer zijn van een misdrijf, is consulaire bescherming vaak onontbeerlijk.

Dit wetgevingsvoorstel vervangt het sui generis Besluit 95/553/EG betreffende consulaire bescherming voor EU-burgers¹, rekening houdend met het nieuwe rechtskader van het Verdrag van Lissabon. In het voorstel worden de nodige samenwerkings- en coördinatiemaatregelen ter vergemakkelijking van consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers vastgesteld en wordt uitvoering gegeven aan maatregel 8 van het "Verslag over het EU-burgerschap 2010 - Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van de EU-burgers". In dat verslag verbindt de Commissie zich ertoe om de doeltreffendheid van het recht van EU-burgers op bijstand in derde landen te verhogen, zodat deze burgers in derde landen worden bijgestaan door de diplomatieke en consulaire instanties van alle lidstaten, onder meer door in 2011 wetgevingsmaatregelen voor te stellen².

1.2 Context en gronden voor het voorstel

Het recht op consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers onder dezelfde voorwaarden als voor eigen onderdanen, dat is neergelegd in artikel 20, lid 2, onder c), en artikel 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en in artikel 46 van het EU-Handvest van de grondrechten, is een van de specifieke rechten die aan het EU-burgerschap wordt ontleend. Het geeft gestalte aan de Europese solidariteit en de identiteit van de Unie in derde landen en is een van de praktische voordelen van het EU-burgerschap.

Consulaire bescherming is een integrerend deel van het EU-beleid inzake de rechten van burgers. In het programma van Stockholm verzocht de Europese Raad de Commissie "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 verwezenlijken"³. Het Europees Parlement pleitte in zijn resolutie van 25 november 2009 voor een versterking van de coördinatie en samenwerking op het gebied van consulaire

¹ PB L 314 van 28.12.1995, blz. 73.

² COM(2010) 603 definitief.

³ PB 2010/C 115/01 - Het Programma van Stockholm - Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger, Raadsdocument 17024/09 van 2 december 2009.

bescherming⁴; dat lag in het verlengde van zijn resolutie van 11 december 2007 waarin werd voorgesteld om gezamenlijke concepten en dwingende richtlijnen vast te stellen en werd verzocht om na de ratificatie van het Verdrag van Lissabon Besluit 95/553/EG te wijzigen⁵.

In het "Verslag over het EU-burgerschap 2010 - Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van EU-burgers" kondigde de Commissie aan dat zij de doeltreffendheid van het recht van EU-burgers op bijstand in derde landen zou verhogen, zodat deze burgers, ook in crisissituaties, hulp krijgen van de diplomatieke en consulaire instanties van alle lidstaten; daartoe zal de Commissie in 2011 wetgevingsmaatregelen voorstellen en zij zal de burgers beter informeren via een speciale website en met doelgerichte voorlichting⁶. De Commissie bevestigde dat engagement in haar mededeling van 23 maart 2011 over de consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers en kondigde aan dat zij voornemens was wetgevingsvoorstellen in te dienen tot vaststelling van de nodige coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen om consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde burgers te vergemakkelijken en de kwestie van de financiële vergoeding voor consulaire bescherming in crisissituaties aan te pakken⁷.

Krachtens de vroegere regeling moesten de lidstaten onderling de nodige regels vaststellen. Het Verdrag van Lissabon verleent de Commissie het recht om richtlijnen voor te stellen tot vaststelling van de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die nodig zijn om het recht op gelijke consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers en eigen onderdanen te vergemakkelijken⁸. In het huidige EU-instrument, Besluit 95/553/EG⁹, wordt bepaald dat het vijf jaar na de inwerkingtreding ervan in 2002 wordt herzien.

De huidige consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers kan nog verder worden verbeterd. Er is geen duidelijke consensus over de inhoud van artikel 23 VWEU en over de bevoegdheden die uit dit recht voortvloeien. Om concrete invulling te kunnen geven aan dit recht, volstaat de beknopte formulering van het Verdragsartikel niet. De consulaire wetten en praktijken van de lidstaten zijn onderling verschillend en ook de standpunten over de onderliggende concepten van de consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers lopen uiteen.

Met name op vier gebieden lijkt verdere verduidelijking noodzakelijk.

(1) Personele werkingsfeer

Er dient te worden verduidelijkt wie voor bescherming in aanmerking komt. EU-burgers zijn niet alleen niet-vertegenwoordigd wanneer hun eigen lidstaat geen ambassade of consulaat heeft in een bepaald derde land, maar ook wanneer die ambassade of dat consulaat niet "toegankelijk" is¹⁰. De meningen over wanneer een ambassade of consulaat toegankelijk is,

⁴ 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, PB C 285E van 21.10.2010, blz. 12.

⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 11 december 2007 over het Groenboek - Diplomatieke en consulaire bescherming van EU-burgers in derde landen, PB C 323E van 18.12.2008, blz. 120.

⁶ COM(2010) 603 definitief.

⁷ COM(2011) 149 definitief.

⁸ Artikel 23, lid 2, VWEU.

⁹ PB L 314 van 28.12.1995, blz. 73.

¹⁰ Artikel 1 van Besluit 95/553/EG.

lopen echter uiteen¹¹. Voorts moet worden verduidelijkt in hoeverre ook uit derde landen afkomstige familieleden van niet-vertegenwoordigde EU-burgers in aanmerking komen voor consulaire bescherming.

(2) Toegang tot consulaire bescherming en samenwerking/coördinatie

Er moet worden verduidelijkt welke lidstaat een niet-vertegenwoordigde EU-burger moet bijstaan en hoe de bijstand moet worden gecoördineerd met de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit. Dat gebrek aan duidelijkheid leidt tot vertragingen en biedt geen waarborg voor een doeltreffende bescherming onder dezelfde voorwaarden als voor eigen onderdanen. Volgens het Verdrag kan een niet-vertegenwoordigde EU-burger kiezen tot welke ambassade of tot welk consulaat hij zich wendt; in de praktijk bestaan er regelingen inzake lastenverdeling. Deze regelingen zijn aanvaardbaar mits een doeltreffende behandeling van verzoeken van niet-vertegenwoordigde burgers is gewaarborgd. Er wordt echter geen ruime bekendheid gegeven aan deze regelingen, zodat het voor een burger moeilijk is om te weten welke ambassade of welk consulaat bijstand zal verlenen.

Coördinatie en samenwerking tussen de bijstand verlenende ambassade of het bijstand verlenende consulaat en de lidstaat van herkomst moeten verder worden versterkt. Bijstand aan een niet-vertegenwoordigde EU-burger vergt, anders dan bijstand aan eigen onderdanen, een doeltreffende samenwerking met de consulaire instanties van de lidstaat van herkomst van de betrokken burger. Duidelijkere regels voor de samenwerking en coördinatie tussen de bijstand verlenende lidstaat en de lidstaat waarvan de betrokken burger de nationaliteit bezit, zouden zowel de consulaire instanties als de burgers ten goede komen. Zo moet worden bepaald welke soorten bijstand gewoonlijk onder de consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers vallen (bv. bij overlijden, voor slachtoffers van misdrijven, enz.) en hoe de bijstand tussen de bijstand verlenende lidstaat en de lidstaat waarvan de betrokken burger de nationaliteit bezit, moet worden gecoördineerd.

(3) Plaatselijke coördinatie

Om coördinatie en samenwerking met betrekking tot niet-vertegenwoordigde EU-burgers te garanderen, dienen de in een bepaald derde land aanwezige consulaire instanties contact met elkaar te houden en specifieke informatie beschikbaar te stellen¹². Relevante informatie voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers wordt momenteel niet systematisch verzameld. Voorts moeten de diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten en de EU-delegaties in derde landen en op internationale conferenties, alsook hun vertegenwoordigingen bij internationale organisaties, volgens het Verdrag betreffende de Europese Unie tot de uitvoering van dit recht bijdragen¹³. De onderscheiden bevoegdheden en handelingsruimte zijn echter nog niet vastgelegd. De huidige structuur is dan ook niet bevorderlijk voor een volledig coherent extern optreden van de EU en leidt tot een niet-optimaal gebruik van personele en financiële middelen.

(4) Bijstand in crisissituaties/financiële vergoeding

¹¹ De geraadpleegde vertegenwoordigers van de lidstaten hadden daarover uiteenlopende standpunten (bv. reisafstand van minder dan 400 km of ligging op een eiland).

¹² Bijvoorbeeld contactgegevens van instanties van niet-vertegenwoordigde lidstaten, alsook van vertalers/advocaten/artsen die de taal van niet-vertegenwoordigde burgers spreken.

¹³ Artikel 35 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

In het rechtskader voor samenwerking dient duidelijk te worden vastgesteld wie niet-vertegenwoordigde EU-burgers in crisissituaties bijstaat. Ook dient de rol van de zogenoemde leidende staat te worden verduidelijkt waarvan wordt verwacht dat hij bij crisissituaties maatregelen neemt¹⁴. Noodplannen voor crisissituaties zijn niet specifiek toegesneden op niet-vertegenwoordigde EU-burgers en in crisissituaties is het moeilijk om het aantal niet-vertegenwoordigde EU-burgers vast te stellen. Vooral bij ernstige crises hebben de plaatselijke functionarissen versterking van crisisdeskundigen nodig.

Momenteel omvatten wetgeving en richtsnoeren algemene procedures inzake financiële vergoeding van bijstand¹⁵, die in crisissituaties over het algemeen niet worden toegepast, aangezien zij blijkbaar niet zijn toegesneden op de specifieke behoeften in kwestie¹⁶. Indien de verdeling van de financiële lasten niet duidelijk is en in de praktijk niet plaatsvindt, is het minder interessant om een proactieve aanpak te hanteren die verantwoordelijkheden met zich brengt die geen betrekking hebben op eigen onderdanen.

In de effectbeoordeling die aan dit voorstel is gehecht, worden de problemen van het huidige systeem en de gevolgen van de verschillende onderzochte opties voor de oplossing ervan uitvoerig geanalyseerd.

2. RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

De belanghebbende partijen werden uitvoerig geraadpleegd. Voor een omvattende openbare raadpleging over de rechten van EU-burgers in 2010 werd burgers en belanghebbenden verzocht een bijdrage in te dienen en ging de aandacht in het bijzonder naar consulaire bescherming voor EU-burgers. Deze openbare raadpleging kwam er na een vorige raadpleging over het Groenboek van 2007 over diplomatieke en consulaire bescherming van EU-burgers in derde landen¹⁷. De naar voren gebrachte ideeën werden gebruikt bij het beleidsdebat in het kader van een conferentie over de rechten van EU-burgers (1 en 2 juli 2010) tijdens welke consulaire bescherming diepgaand werd besproken. De bij consulaire bescherming betrokken belanghebbenden (zoals de lidstaten, reisverenigingen, niet-gouvernementele organisaties en de academische wereld) werden verder geraadpleegd, onder andere tijdens twee workshops over dit onderwerp (24 september 2010 en 23 juni 2011). Consulaire en diplomatieke instanties van alle lidstaten werden ingelicht in de Werkgroep Consulaire Zaken van de Raad (COCON) en geraadpleegd via een online-enquête. Zes representatieve lidstaten werden onlangs bezocht en een extern adviesbureau ondernam missies op het terrein naar vier geselecteerde derde landen¹⁸ om rechtstreeks consulaire medewerkers te raadplegen die ter plaatse actief zijn. Voor dit voorstel baseerde de

¹⁴ Momenteel is er een regeling voor leidende staten in 29 van de 146 derde landen waar minstens één lidstaat is vertegenwoordigd.

¹⁵ Artikel 6 van Besluit 95/553/EG, richtsnoeren inzake de consulaire bescherming van EU-burgers in derde landen (Raadsdocument 10109/06 van 16 juni 2006, herzien bij Raadsdocument 15613/10 van 5 november 2010 – niet bekendgemaakt) en richtsnoeren van de Europese Raad voor de toepassing van het concept leidende staat bij consulaire aangelegenheden (PB C 317 van 12.12.2008, blz. 6).

¹⁶ Met name hoge tijdsdruk en een aanzienlijk aantal burgers die bijstand behoeven.

¹⁷ PB C 30 van 10.2.2007, blz. 8.

¹⁸ Kazachstan, Sri Lanka, Cuba en Egypte.

Commissie zich op de resultaten van vier studies over verschillende aspecten van de herziening¹⁹.

De belanghebbenden staan over het algemeen positief tegenover de voorziene hervorming. Gelet op het nieuwe, door het Verdrag van Lissabon gecreëerde rechtskader is een herziening van Besluit 95/553/EG noodzakelijk, wat volgens hen dient te worden aangegrepen om coördinatie en samenwerking verder te verbeteren en de onderliggende juridische begrippen te verduidelijken. De standpunten van de belanghebbenden over de belangrijkste elementen van de hervorming zijn als volgt. Wat de vraag betreft wanneer een ambassade of consulaat "toegankelijk" zou zijn, leken de geraadpleegde lidstaten er verschillende meningen op na te houden²⁰. Na raadpleging van belanghebbenden²¹ lijkt het echter adequaat om een termijn van een dag vast te stellen om de ambassade of het consulaat te kunnen bereiken, consulaire bescherming te krijgen en te kunnen terugreizen. Vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld pleitten voor duidelijke en bindende juridische voorschriften. Volgens vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld is het belangrijk dat ook uit derde landen afkomstige familieleden van EU-burgers worden beschermd²²; een meerderheid van de lidstaten vond dat deze mogelijkheid ten minste moet worden opengelaten (hoewel soms wordt bepleit dat de voorwaarden voor die bescherming moeten worden verduidelijkt)²³. Wat de toegang tot consulaire bescherming en coördinatie/samenwerking betreft, zijn de lidstaten en het maatschappelijk middenveld over het algemeen voorstander van meer transparantie inzake bilaterale en plaatselijke regelingen voor lastenverdeling. Vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld benadrukken dat moet worden gegarandeerd dat niet-vertegenwoordigde burgers onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen consulaire bescherming kunnen krijgen. Degelijke communicatiekanalen en duidelijke wettelijke bepalingen zijn volgens een ruime meerderheid²⁴ belangrijke of zeer belangrijke factoren voor een nog efficiëntere bijstand. Wat crisissituaties en de financiële gevolgen ervan betreft, zijn de vertegenwoordigers van de lidstaten grote voorstanders van het concept van de leidende staat, dat verder moet worden versterkt, en benadrukken zij de

¹⁹ In een studie (2009) over de wetgeving en praktijken van de lidstaten, uitgevoerd door het *Instituto Europeo de Derecho*, werden wetten en praktijken van de lidstaten op het gebied van consulaire bescherming onderzocht. In het kader van het CARE-project (2009-2011) (*Citizens Consular Assistance Regulation in Europe*), gerealiseerd met financiële steun van het Programma 'Grondrechten en burgerschap' van de Europese Commissie, werd het rechtskader van de lidstaten inzake consulaire en diplomatieke bescherming onderzocht. Een externe studie (2010) door het adviesbureau GHK bevestigde de analyse die de Commissie maakte van beleidsopties en de daarmee gepaard gaande kosten, met bijzondere aandacht voor crisissituaties en financiële vergoeding. In een tweede externe studie (2011), uitgevoerd door het adviesbureau *Matrix Insight*, werden onder andere in het kader van missies naar derde landen nadere gegevens verzameld, werd Besluit 95/553/EG geëvalueerd en werd onderzocht hoe de situatie verder kan worden verbeterd.

²⁰ De meeste geraadpleegde lidstaten gaven aan dat een reistijd tot 6 uur om het consulaat te bereiken redelijk lijkt (63% volgens de online-enquête, terwijl 37% van de lidstaten een andere reistijd aangaf; heel wat lidstaten wezen er evenwel op dat dringende zaken een snellere behandeling kunnen vereisen). Zie effectbeoordeling, blz. 26.

²² Zoals is gebleken tijdens een workshop van 23 juni 2011 over dit onderwerp.

²³ Volgens de online-enquête en zoals blijkt uit raadplegingen van en interviews met deskundigen van de lidstaten.

²⁴ Volgens de online-enquête onder de lidstaten beschouwde 68,8% van de respondenten de duidelijkheid van wetsvoorstellen als een zeer belangrijke (50%) of een belangrijke (18%) factor voor een nog efficiëntere consulaire bijstand; wat betreft het overwinnen van praktische uitdagingen (bv. het ontwikkelen van duidelijke communicatiekanalen), lagen de antwoorden in dezelfde lijn (43% zeer belangrijk, 37% belangrijk).

voordelen van een allesomvattende crisisparaatheid²⁵. Vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld onderstreepten dat ook in crisissituaties moet worden gegarandeerd dat niet-vertegenwoordigde EU-burgers even efficiënt worden bijgestaan als de eigen onderdanen.

3. JURIDISCHE ASPECTEN VAN HET VOORSTEL

3.1 Samenvatting van de voorgestelde maatregelen

De voornaamste doelstelling van dit voorstel is

- **het verduidelijken van de inhoud en de praktische toepassing** van het recht van niet-vertegenwoordigde EU-burgers op consulaire bescherming onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen;
- **het vereenvoudigen van samenwerking en coördinatie tussen consulaire instanties.**

Daartoe worden in het voorstel de volgende onderwerpen behandeld:

(1) Personele werkingsfeer

In het voorstel wordt verduidelijkt dat een EU-burger in het bijzonder als niet-vertegenwoordigd dient te worden beschouwd wanneer een ambassade of consulaat van zijn eigen lidstaat niet "toegankelijk" is. Een ambassade of consulaat is niet "toegankelijk" wanneer het voor de EU-burger onmogelijk is deze te bereiken en nog op dezelfde dag naar zijn vertrekplaats terug te keren (met gebruikmaking van in het derde land courante transportmiddelen). Er is een uitzondering vastgesteld wanneer er in spoedeisende gevallen sneller bijstand moet worden verleend. In het voorstel wordt voorts gespecificeerd dat ook uit derde landen afkomstige familieleden van EU-burgers onder de consulaire bescherming voor EU-burgers vallen. Artikel 23 VWEU voorziet in niet-discriminerende behandeling, en overeenkomstig de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie worden de voornaamste voordelen van de rechten van EU-burgers ook tot hun familieleden uitgebreid teneinde de volledige doeltreffendheid van die rechten te garanderen²⁶. Volgens het voorstel moeten lidstaten bijgevolg in dezelfde mate bescherming aan uit derde landen afkomstige familieleden van EU-burgers verlenen als aan de uit derde landen afkomstige familieleden van hun eigen onderdanen²⁷.

(2) Toegang tot consulaire bescherming en samenwerking/coördinatie

²⁵ Zoals is gebleken tijdens de workshop van 23 juni 2011 en tijdens bilaterale raadplegingen.

²⁶ Zie bijvoorbeeld zaak C-60/00, *Carpenter*.

²⁷ Er moet rekening mee worden gehouden dat niet alle consulaire diensten die aan de eigen onderdanen/EU-burgers worden aangeboden, kunnen worden toegepast op hun familieleden uit een derde land. Met name nood-reisdocumenten kunnen niet worden afgegeven (noch aan uit derde landen afkomstige familieleden van de eigen onderdanen noch aan die van EU-burgers); gedetineerde familieleden uit een derde land kunnen worden bezocht, tenzij de consulaire instanties van het derde land bezwaar maken.

In het voorstel wordt beklemtoond dat EU-burgers zich tot "alle" ambassades of consulaten van een andere lidstaat mogen richten; specifieke regelingen door lidstaten zijn evenwel mogelijk mits de transparantie (door aanmelding en daaropvolgende bekendmaking op de website van de Commissie) en de doeltreffende behandeling van aanvragen worden gegarandeerd.

In het voorstel wordt voorts gespecificeerd welke bijstand de lidstaten normaal gezien verlenen in de meest voorkomende gevallen (namelijk arrestatie of detentie, slachtoffer van een misdrijf, ernstige ongevallen of ernstige ziekten, overlijden, hulp en repatriëring in noodsituaties, behoefte aan nood-reisdocumenten), op basis van de gemeenschappelijke praktijken van de lidstaten inzake consulaire bescherming²⁸, en de toepasselijke procedures voor samenwerking en coördinatie tussen de consulaire instanties in deze gevallen. Om het recht van burgers op zelfbeschikking te eerbiedigen, moeten volgens het voorstel de wensen van burgers worden onderzocht, inclusief de vraag of familieleden of andere contactpersonen op de hoogte moeten worden gebracht (bv. van een arrestatie). Ook moet in het geval van een overlijden naar behoren rekening worden gehouden met de wensen van de naaste verwanten over wat er met het stoffelijk overschot moet gebeuren.

(3) Plaatselijke coördinatie/Toegevoegde waarde van de EU

In het voorstel wordt gespecificeerd dat bij bijeenkomsten over plaatselijke samenwerking inzake consulaire bescherming regelmatig informatie dient te worden uitgewisseld over niet-vertegenwoordigde EU-burgers en dat de voorzitter van die bijeenkomsten de contactgegevens dient te verzamelen die relevant zijn voor bijstand aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers (bv. de ambassade of het consulaat van niet-vertegenwoordigde lidstaten die/dat voor een bepaalde regio verantwoordelijk is). In het voorstel wordt bepaald dat EU-delegaties deze bijeenkomsten onder specifieke voorwaarden kunnen voorzitten - of anderszins kunnen ondersteunen.

(4) Bijstand in crisissituaties/financiële vergoeding

Met betrekking tot crisissituaties brengt het voorstel de volgende verbeteringen met zich. In het voorstel wordt bepaald dat plaatselijke noodplannen systematisch rekening moeten houden met niet-vertegenwoordigde EU-burgers. In het voorstel wordt het belang van de leidende staat/staten bij de bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers onderstreept en de rol van die staat/staten omschreven, namelijk het coördineren en leiden van de bijstand aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers. In het voorstel wordt gespecificeerd dat een leidende staat extra steun kan vragen in het kader van het EU-mechanisme voor civiele bescherming en de structuren voor crisisbeheersing van de Europese dienst voor extern optreden. Het voorstel voorziet tevens in extra steun en volledige gebruikmaking van synergieën door bestaande interventieteams op EU-niveau te versterken met nationale consulaire deskundigen uit met name niet-vertegenwoordigde lidstaten. Wat de verdeling van de financiële lasten betreft, wordt een op crisissituaties toegesneden vereenvoudigde vergoedingsprocedure ingevoerd. Dat behelst het vereenvoudigen van de uitwisseling van procedurele informatie met betrekking tot consulaire instanties en burgers, de vaststelling van standaardformulieren voor verzoeken en de invoering van een gemakkelijker systeem voor het vaststellen van de te

²⁸ Zoals vastgesteld in de studie van het *Instituto Europeo de Derecho* en zoals beschreven in het kader van de Raad tijdens het Spaanse voorzitterschap. Zie bijlage V bij de effectbeoordeling.

betalen vergoedingen (pro-rata²⁹, vaste bedragen³⁰ - indien de kosten niet kunnen worden berekend). Deze verbeterde procedure voor vergoedingen vult de steun aan die wordt verleend in het kader van het EU-mechanisme voor civiele bescherming en de structuren voor crisisbeheersing van de Europese dienst voor extern optreden.

3.2 Rechtsgrondslag

Op grond van het Verdrag van Lissabon is de bevoegdheid van de EU om wetgeving vast te stellen inzake consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers, neergelegd in artikel 23, lid 2, VWEU. Krachtens deze Verdragsbepaling kan de Raad richtlijnen vaststellen waarin de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen worden vastgelegd die nodig zijn om bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers te vergemakkelijken. Deze bepaling is op alle lidstaten van toepassing.

3.3 Subsidiariteit en evenredigheid

Consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers heeft per definitie een grensoverschrijdende dimensie, waarbij de door het EU-burgerschap verleende rechten over de EU-grenzen heen uitwerking hebben. Dit initiatief betreft een specifiek recht dat aan de EU-burger wordt verleend, het recht op consulaire bescherming door de consulaire en diplomatieke instanties van een andere lidstaat onder dezelfde voorwaarden als voor de eigen onderdanen, wat intrinsiek verbonden is met het concept van EU-burgerschap en de EU-bevoegdheden op basis van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het lijkt dan ook passend de nodige coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die de uitoefening van dat recht vergemakkelijken, in de EU-rechtsorde op te nemen, veeleer dan in sui generis besluiten van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten. De toepassing en samenhang van dit recht zullen verder worden versterkt door het in de rechtsorde van de lidstaten op te nemen, door het recht van nationale rechters om het Europees Hof van Justitie om verduidelijking te verzoeken over de uitlegging ervan, en door de bevoegdheid van de Commissie om toe te zien op de eerbiediging ervan.

Het voorstel houdt voldoende rekening met het evenredigheidsbeginsel door zich te beperken tot het specificeren van samenwerkings- en coördinatiemaatregelen voor veel voorkomende gevallen (bv. overlijden, slachtoffer van een misdrijf) en crisissituaties. Voorts bouwt het voort op eerdere juridische instrumenten, alsook op recente ontwikkelingen, bv. de leidende staat, met bijzondere aandacht voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers. De aan dit voorstel gehechte effectbeoordeling toont aan dat de baten van elk van de voorgestelde wijzigingen hoger zijn dan de kosten ervan; de voorgestelde maatregelen zijn bijgevolg evenredig.

3.4 Gevolgen voor de grondrechten

Zoals in de aan dit voorstel gehechte effectbeoordeling nader wordt beschreven en conform de EU-strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie³¹, versterkt het voorstel de in het Handvest vastgestelde rechten. De hervorming versterkt in het bijzonder het in artikel 46 van het Handvest vastgelegde grondrecht op consulaire bescherming onder dezelfde voorwaarden als voor de eigen

²⁹ Pro-ratavergoeding verwijst naar een proportionele vergoeding op basis van het aantal bijgestane personen (totale kosten gedeeld door het aantal bijgestane personen).

³⁰ D.w.z. gestandaardiseerde kosten voor evacuatie, medische evacuatie en opvang.

³¹ Mededeling van de Commissie - COM(2010) 573 definitief van 19.10.2010.

onderdanen, door de inhoud van dit recht te verduidelijken, door de nodige samenwerkings- en coördinatieprocedures te vereenvoudigen en door de doeltreffende uitvoering en eerbiediging te garanderen. Door ook uit derde landen afkomstige familieleden te beschermen, wordt het familie- en gezinsleven versterkt, alsook de rechten van het kind (de artikelen 7 en 24 van het Handvest van de grondrechten). Door duidelijkere verantwoordelijkheden en een betere verdeling van de lasten in crisissituaties zou discriminatie kunnen worden tegengegaan, ook in crisissituaties wanneer de grondrechten op het spel staan. Voorts worden de beginselen van non-discriminatie, het recht op leven en op menselijke integriteit, de rechten van de verdediging en het recht op een onpartijdig gerecht versterkt (de artikelen 2, 3, 21, 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten).

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

inzake consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland

(Voor de EER relevante tekst)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie, en met name artikel 23,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Parlement,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het burgerschap van de Unie is de fundamentele status van burgers van de Unie wanneer zij hun rechten uit hoofde van de Verdragen uitoefenen. Het recht van burgers waarvan de lidstaat niet is vertegenwoordigd door een ambassade of een consulaat in een derde land, op bescherming door de diplomatieke of consulaire instanties van elke andere lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat, is een van de specifieke rechten die door het Verdrag aan burgers van de Unie wordt toegekend.
- (2) Het Verdrag van Lissabon heeft het burgerschap van de Unie en de daaraan verbonden rechten versterkt; wat consulaire bescherming betreft, wordt in het Verdrag voorzien in de aanneming van richtlijnen inzake samenwerking en coördinatie. In het kader van maatregel 8 van het "Verslag over het EU-burgerschap 2010 – Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van de EU-burgers" heeft de Commissie zich ertoe verbonden om de doeltreffendheid van het recht van burgers van de Unie op bijstand in derde landen door de diplomatieke en consulaire instanties van alle lidstaten, ook in crisissituaties, te versterken door in 2011 wetgevingsmaatregelen voor te stellen en door de burgers beter te informeren via een speciale website en met doelgerichte voorlichting³².
- (3) De Commissie bevestigde dat engagement in haar mededeling van 23 maart 2011 over consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers en kondigde aan dat zij voornemens was wetgevingsvoorstellen in te dienen tot vaststelling van de nodige

³² COM(2010) 603 definitief.

coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen om consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde burgers te vergemakkelijken en de kwestie van de financiële vergoeding voor consulaire bescherming in crisissituaties te regelen³³.

- (4) De waarden waarop de Unie berust, zijn onder meer solidariteit, non-discriminatie en eerbiediging van de mensenrechten; in de betrekkingen met de rest van de wereld moet de Unie haar waarden verdedigen en bijdragen tot de bescherming van haar burgers. Het in artikel 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde grondrecht op consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen, is een uiting van de Europese solidariteit. Het voegt een externe dimensie toe aan het concept burgerschap van de Unie en versterkt de identiteit van de Unie in derde landen.
- (5) Besluit 95/553/EG van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 19 december 1995 bevat een regeling voor de bescherming van de burgers van de Europese Unie door de ambassades en consulaten³⁴ en voorziet in een herziening van het besluit vijf jaar na de inwerkingtreding ervan in 2002.
- (6) Deze richtlijn, waarbij Besluit 95/553/EG wordt ingetrokken, heeft tot doel de samenwerkings- en coördinatiemaatregelen vast te stellen die nodig zijn om de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie verder te vergemakkelijken. Deze maatregelen moeten de rechtszekerheid en de doeltreffende samenwerking en solidariteit tussen de consulaire instanties versterken.
- (7) Wanneer niet-vertegenwoordigde burgers in derde landen bescherming behoeven, is doeltreffende samenwerking en coördinatie vereist. De bijstand verlenende lidstaat die in een derde land aanwezig is en de lidstaat van herkomst van de burger zullen wellicht nauw moeten samenwerken. Wanneer het om niet-vertegenwoordigde burgers gaat, kan de plaatselijke consulaire samenwerking complexer zijn omdat er coördinatie vereist is met instanties die ter plaatse niet zijn vertegenwoordigd. Om de leemte als gevolg van het ontbreken van een ambassade of een consulaat van de eigen lidstaat van de burger op te vullen, moet worden gezorgd voor een stabiel kader.
- (8) Burgers van de Unie zijn niet vertegenwoordigd wanneer de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, geen toegankelijke ambassade of geen toegankelijk consulaat in een derde land heeft. Het begrip toegankelijkheid moet aldus worden uitgelegd dat de bescherming van burgers wordt gewaarborgd.
- (9) Overeenkomstig het recht op eerbiediging van het privé-leven en van het familie- en gezinsleven, dat is neergelegd in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet de bijstand verlenende lidstaat aan uit derde landen afkomstige familieleden van burgers van de Unie bescherming bieden onder dezelfde voorwaarden als aan uit derde landen afkomstige familieleden van de eigen onderdanen. Elke definitie van het begrip familieleden moet gebaseerd zijn op de artikelen 2 en 3 van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van

³³

COM(2011) 149 definitief.

³⁴

PB L 314 van 28.12.1995, blz. 73.

de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden³⁵. Mogelijkerwijs zijn de lidstaten niet in staat alle soorten consulaire bescherming te bieden aan uit derde landen afkomstige familieleden; dat geldt met name voor de afgifte van nood-reisdocumenten. Conform artikel 24 van het Handvest moeten de belangen van het kind, zoals verankerd in het Verdrag van de Verenigde Naties van 20 november 1989 inzake de rechten van het kind, een essentiële overweging vormen.

- (10) Niet-vertegenwoordigde burgers moeten vrij kunnen kiezen tot welke ambassade of tot welk consulaat zij zich wenden voor consulaire bescherming. De lidstaten moeten regelingen inzake lastenverdeling kunnen treffen. Dergelijke regelingen moeten echter transparant zijn voor de burger en mogen de effectieve consulaire bescherming niet in gevaar brengen. Dergelijke regelingen moeten ter kennis worden gebracht van de Commissie en worden bekendgemaakt op haar speciale website.
- (11) De tradities in verband met de bevoegdheden van honoraire consuls verschillen van lidstaat tot lidstaat. Honoraire consuls mogen over het algemeen slechts een zeer beperkt aantal consulaire taken uitvoeren. Zij kunnen slechts binnen de grenzen van hun bevoegdheden overeenkomstig de nationale wetten en praktijken, als gelijkwaardig worden beschouwd met toegankelijke, permanente ambassades en consulaten in een derde land.
- (12) Bescherming moet worden verleend wanneer de aanvrager aantoont dat hij een burger van de Unie is. Mogelijkerwijs zijn niet-vertegenwoordigde burgers die consulaire bescherming behoeven niet meer in het bezit van hun identiteitsdocumenten. De fundamentele status van het burgerschap van de Unie wordt direct verleend door het recht van de Unie en identiteitsdocumenten hebben een louter declaratoire waarde. Wanneer aanvragers geen identiteitsdocumenten kunnen overleggen, moeten zij bijgevolg in staat worden gesteld hun identiteit te bewijzen met elk ander middel, indien nodig na verificatie bij de instanties van de lidstaat waarvan de aanvrager stelt een onderdaan te zijn.
- (13) De instanties van de lidstaten moeten in een geest van wederzijds respect en solidariteit nauw samenwerken en hun werkzaamheden coördineren met elkaar en met de Unie, de Europese dienst voor extern optreden en de Europese Commissie. Om te komen tot snelle en doeltreffende samenwerking moeten de contactgegevens van de betrokken personen in de lidstaten worden meegedeeld en permanent worden bijgewerkt via de beveiligde website van de Europese dienst voor extern optreden (Consular On Line).
- (14) Om een duidelijk beeld te krijgen van welke coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen noodzakelijk zijn, moet de reikwijdte van de samenwerking en coördinatie nader worden bepaald. Consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde burgers omvat bijstand in een aantal typische situaties, zoals bij arrestatie of detentie, ernstige ongevallen of ernstige ziekten en overlijden, alsook hulp en repatriëring in noodsituaties en de afgifte van nooddocumenten. Aangezien de noodzakelijke bescherming steeds afhankelijk is van de feitelijke situatie, mag consulaire bescherming niet worden beperkt tot de situaties die specifiek in deze richtlijn zijn vermeld.

³⁵ PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77.

- (15) Om een doeltreffende coördinatie en samenwerking tussen de consulaire instanties van de lidstaten te kunnen garanderen, moet worden vastgesteld welke verschillende soorten bijstand in specifieke situaties zullen worden verleend. Deze soorten bijstand moeten de gemeenschappelijke praktijken van de lidstaten weerspiegelen, onverminderd artikel 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat de lidstaten verplicht bescherming te verlenen onder dezelfde voorwaarden als voor de eigen onderdanen.
- (16) Om het recht van burgers op zelfbeschikking te eerbiedigen, moet naar behoren rekening worden gehouden met hun eventuele wensen, inclusief de vraag of familieleden of andere contactpersonen op de hoogte moeten worden gebracht. Ook moet in het geval van overlijden naar behoren rekening worden gehouden met de wensen van de naaste verwanten over wat er met het stoffelijk overschot moet gebeuren.
- (17) Wederzijdse solidariteit en samenwerking heeft ook betrekking op financiële kwesties. De lidstaten verstrekken alleen in laatste instantie financiële bijstand wanneer burgers niet op een andere wijze financiële middelen kunnen verkrijgen, bijvoorbeeld via overmakingen door familieleden of verwanten. Burgers van de Unie moeten doeltreffend worden bijgestaan, ongeacht hun nationaliteit. Er moet worden gezorgd voor de verdeling van de financiële lasten en passende vergoedingen. Wanneer financiële steun is verleend, kan de ontvanger worden verplicht het ontvangen bedrag terug te betalen.
- (18) Bijgevolg moet de wederzijdse solidariteit tussen consulaire instanties worden versterkt en moeten de financiële procedures worden vereenvoudigd. Gelet op de specifieke kenmerken van crisissituaties, zoals de noodzaak snel maatregelen te nemen voor een aanzienlijk aantal burgers, is het niet nodig dat de bijstand verlenende lidstaat over een verbintenis tot terugbetaling beschikt om terugbetaling te kunnen vragen.
- (19) Op verzoek van de bijstand verlenende lidstaat moeten de bijgestane lidstaten bij grote crisissen die nadelige gevolgen hebben of kunnen hebben voor een groot aantal burgers van de Unie, de kosten pro rata terugbetalen door de totale kosten te delen door het aantal bijgestane burgers. Wanneer de kosten niet kunnen worden berekend, kan de bijstand verlenende lidstaat om terugbetaling verzoeken op basis van de in bijlage 2 bij deze richtlijn vermelde vaste bedragen.
- (20) Wat de coördinatie ter plaatse en in crisissituaties betreft, moeten de bevoegdheden en respectieve taken worden gespecificeerd teneinde ervoor te zorgen dat niet-vertegenwoordigde burgers volledige bijstand krijgen. Bij plaatselijke consulaire samenwerking moet de nodige aandacht worden besteed aan niet-vertegenwoordigde burgers, bijvoorbeeld door de relevante contactgegevens van de in de betrokken regio dichtstbijgelegen ambassades en consulaten van de lidstaten te verzamelen.
- (21) In crisissituaties zijn een adequate voorbereiding en een duidelijke taakverdeling van essentieel belang. In de noodplannen voor crisissituaties moet derhalve ten volle rekening worden gehouden met niet-vertegenwoordigde burgers en nationale

noodplannen moeten worden gecoördineerd. In dit verband moet het concept van de leidende staat verder worden ontwikkeld³⁶.

- (22) De interoperabiliteit tussen consulaire en andere crisisdeskundigen moet worden versterkt, met name door hun deelname aan bestaande multidisciplinaire crisisteam, zoals die in het kader van het EU-mechanisme voor civiele bescherming.
- (23) De Unie wordt in derde landen vertegenwoordigd door de delegaties van de Unie, die samen met de diplomatieke en consulaire missies van de lidstaten helpen bij de toepassing van het recht op consulaire bescherming van de burgers van de Unie, zoals nader is bepaald in artikel 35 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Conform het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen kunnen de lidstaten namens een andere lidstaat consulaire bescherming verlenen, tenzij het betrokken derde land daartegen bezwaar maakt. De lidstaten moeten met betrekking tot derde landen de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat namens de andere lidstaten consulaire bescherming kan worden verleend.
- (24) Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens³⁷ is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de lidstaten in het kader van deze richtlijn.
- (25) Deze richtlijn moet gunstigere nationale bepalingen onverlet laten voor zover die bepalingen met deze richtlijn verenigbaar zijn.
- (26) Deze richtlijn heeft tot doel de consulaire bescherming te bevorderen, zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Handvest zijn vastgelegd, meer bepaald het beginsel van non-discriminatie, het recht op leven en op menselijke integriteit, de eerbiediging van het privé-leven en van het familie- en gezinsleven, de rechten van het kind, de rechten van de verdediging en het recht op een onpartijdig gerecht. Deze richtlijn moet worden toegepast overeenkomstig deze rechten en beginselen.
- (27) Conform het in het Handvest neergelegde discriminatieverbod moeten de lidstaten deze richtlijn uitvoeren zonder tussen de begunstigden van deze richtlijn te discrimineren op gronden als geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid,

³⁶ PB C 317 van 12.12.2008, blz. 6 (Raadsdocument 2008/C 317/06).

³⁷ PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

HOOFDSTUK 1

Algemene bepalingen

Artikel 1

Voorwerp

In deze richtlijn worden de samenwerkings- en coördinatiemaatregelen vastgesteld die nodig zijn ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van burgers van de Unie op bescherming op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, door de diplomatieke of consulaire instanties van een andere lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat.

Artikel 2

Begunstigden

1. Iedere burger die de nationaliteit van een lidstaat van de Unie bezit die niet is vertegenwoordigd door een diplomatieke of consulaire instantie in een derde land (hierna "niet-vertegenwoordigde burger" genoemd), heeft recht op bescherming door de diplomatieke of consulaire instanties van een andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat.
2. Burgers die de nationaliteit van meer dan een lidstaat van de Unie bezitten, zijn niet vertegenwoordigd wanneer geen van de lidstaten waarvan zij de nationaliteit bezitten, is vertegenwoordigd door een diplomatieke of consulaire instantie in een derde land.
3. Familieleden van niet-vertegenwoordigde burgers die zelf geen burgers van de Unie zijn, hebben recht op consulaire bescherming onder dezelfde voorwaarden als de familieleden van onderdanen van de bijstand verlenende lidstaat die zelf geen onderdanen van die lidstaat zijn.

Artikel 3

Geen vertegenwoordiging

1. Een lidstaat is niet vertegenwoordigd in een derde land wanneer hij geen toegankelijke, permanente ambassade of geen toegankelijk, permanent consulaat in dat land heeft.

2. Permanente ambassades of consulaten zijn toegankelijk wanneer zij daadwerkelijk bescherming kunnen verlenen en wanneer zij op veilige wijze, zonder ver te reizen en binnen een redelijke termijn kunnen worden bereikt.

Burgers van de Unie moeten ten minste in staat zijn de ambassade of het consulaat te bereiken en op dezelfde dag terug te reizen naar hun plaats van vertrek met de in het derde land gebruikelijke transportmiddelen, tenzij er in spoedeisende gevallen sneller bijstand moet worden verleend. Ambassades of consulaten zijn niet toegankelijk wanneer zij tijdelijk niet in staat zijn daadwerkelijk bescherming te verlenen, met name wanneer zij in crisissituaties tijdelijk gesloten zijn.

3. Honoraire consuls worden als gelijkwaardig beschouwd met toegankelijke ambassades of consulaten binnen de grenzen van hun bevoegdheden overeenkomstig de nationale wetten en praktijken.

Artikel 4

Toegang tot consulaire bescherming

1. Niet-vertegenwoordigde burgers kunnen kiezen tot welke ambassade of tot welk consulaat van een lidstaat zij zich wenden voor consulaire bescherming.
2. Een lidstaat kan een andere lidstaat op permanente wijze vertegenwoordigen en ambassades of consulaten van de lidstaten in een derde land kunnen regelingen inzake lastenverdeling treffen, mits de doeltreffende behandeling van aanvragen wordt gewaarborgd. De lidstaten brengen dergelijke regelingen ter kennis van de Europese Commissie met het oog op de bekendmaking ervan op haar speciale website.

Artikel 5

Identificatie

1. Een ambassade of consulaat geeft gevolg aan een verzoek om bescherming indien de aanvrager, door overlegging van een paspoort of identiteitskaart, aantoont dat hij een burger van de Unie is.
2. Indien de burger van de Unie geen geldig paspoort of geen geldige identiteitskaart kan overleggen, kan de nationaliteit worden bewezen met elk ander middel, indien nodig na verificatie bij de diplomatieke en consulaire instanties van de lidstaat waarvan de aanvrager stelt een onderdaan te zijn.
3. Voor familieleden van burgers van de Unie in de zin van artikel 2, lid 3, van deze richtlijn, geldt dit artikel mutatis mutandis met betrekking tot het bewijs van het bestaan van familiebanden.

Artikel 6

Soorten bijstand

1. De ambassades of consulaten van de lidstaten verlenen consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers als waren ze onderdanen van de eigen lidstaat.
2. De consulaire bescherming in de zin van lid 1 omvat bijstand in de volgende situaties
 - (a) bij arrestatie of detentie;
 - (b) de burger is het slachtoffer van een misdrijf;
 - (c) bij ernstige ongevallen of ernstige ziekten;
 - (d) bij overlijden;
 - (e) hulp en repatriëring in noodsituaties;
 - (f) behoefte aan nood-reisdocumenten³⁸.

HOOFDSTUK 2

Coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen

Artikel 7

Algemeen beginsel

De diplomatieke en consulaire instanties van de lidstaten werken nauw samen en coördineren hun werkzaamheden met elkaar en met de Unie, om te zorgen voor bescherming voor niet-vertegenwoordigde burgers onder dezelfde voorwaarden als voor de eigen onderdanen. Wanneer een consulaat of ambassade een niet-vertegenwoordigde burger bijstand verleent, wordt contact opgenomen met het dichtstbijgelegen consulaat of de dichtstbijgelegen ambassade dat/die voor de betrokken regio verantwoordelijk is of met het ministerie van Buitenlandse Zaken van de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit. De lidstaten delen ook de contactgegevens van de betrokken personen bij de ministeries van Buitenlandse Zaken mee aan de Europese dienst voor extern optreden, die deze gegevens permanent bijwerkt op zijn beveiligde website.

³⁸ Conform Besluit 96/409/GBVB van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, betreffende de opstelling van een nood-reisdocument, PB L 168 van 16.7.1996, blz. 4.

Artikel 8

Arrestatie of detentie

1. Wanneer een niet-vertegenwoordigde burger is gearresteerd of gedetineerd, nemen de ambassades of consulaten van de lidstaten, onverminderd artikel 6, lid 1, met name de volgende maatregelen:
 - (a) op verzoek van de burger, bijstand bij het informeren van familieleden of andere contactpersonen van de burger;
 - (b) de burger bezoeken en controleren of de behandeling in de gevangenis aan minimumnormen voldoet;
 - (c) de burger informatie verstrekken over de rechten van gedetineerden.
2. Wanneer de ambassade of het consulaat van een lidstaat in kennis wordt gesteld van de arrestatie of detentie van een niet-vertegenwoordigde burger, stelt zij/het de lidstaat waarvan die burger de nationaliteit bezit daarvan in kennis en verstrekt zij/het hem alle relevante informatie waarover zij/het beschikt. Deze laatste lidstaat onderhoudt contact met de familieleden of andere contactpersonen van de burger, voor zover die burger dat wenst.
3. De ambassade of het consulaat brengt bij de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit verslag uit telkens nadat zij/het die burger heeft bezocht en nadat is gecontroleerd of de behandeling in de gevangenis aan minimumnormen voldoet. Zij/het stelt de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit onverwijld in kennis van klachten wegens slechte behandeling.
4. De ambassade of het consulaat stelt de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit in kennis van de informatie die zij/het aan de burger heeft verstrekt over diens rechten. De ambassade of het consulaat treedt op als tussenpersoon, onder meer door bijstand te verlenen bij het opstellen van verzoeken om gratie of vervroegde invrijheidstelling en wanneer de burger om zijn overplaatsing wenst te verzoeken. Zo nodig treedt zij/het op als tussenpersoon wanneer juridische kosten worden betaald via de diplomatieke of consulaire instanties van de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit.

Artikel 9

Slachtoffers van misdrijven

1. Wanneer een niet-vertegenwoordigde burger het slachtoffer is van een misdrijf, nemen de ambassades of consulaten van de lidstaten, onverminderd artikel 6, lid 1, met name de volgende maatregelen:
 - (a) bijstand bij het informeren van familieleden of andere contactpersonen van de burger, voor zover de burger dat wenst;

- (b) de burger informatie en/of bijstand verstrekken betreffende relevante juridische en gezondheidskwesties.
2. De ambassade of het consulaat stelt de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit in kennis van het incident, de ernst ervan en de verleende bijstand en onderhoudt contact met de familieleden of andere contactpersonen van de burger, mits de burger, voor zover mogelijk, daarvoor zijn toestemming heeft gegeven.

Artikel 10

Ernstige ongevallen of ernstige ziekten

1. Wanneer een niet-vertegenwoordigde burger een ernstig ongeval is overkomen of ernstig ziek is, nemen de ambassades of consulaten van de lidstaten, onverminderd artikel 6, lid 1, met name de volgende maatregelen:
- (a) bijstand bij het informeren van familieleden of andere contactpersonen van de burger;
 - (b) bijstand bij geneeskundige verzorging, niet-financieel advies en hulp bij repatriëring.
2. De ambassade of het consulaat stelt de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit in kennis van het incident, de ernst ervan en de verleende bijstand en onderhoudt indien nodig contact met de familieleden of andere contactpersonen van het slachtoffer. De ambassade of het consulaat brengt de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit ervan op de hoogte dat er een medische evacuatie moet worden uitgevoerd. Behalve in gevallen van uiterste spoedeisendheid, moet de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit vooraf zijn toestemming geven voor een medische evacuatie.

Artikel 11

Overlijden

1. Wanneer een niet-vertegenwoordigde burger overlijdt, nemen de ambassades of consulaten van de lidstaten, onverminderd artikel 6, lid 1, met name de volgende maatregelen:
- (a) bijstand bij het informeren van familieleden van de burger;
 - (b) het verkrijgen van overlijdensakten, medische attesten en eventueel laissez-passers voor de repatriëring van het stoffelijk overschot.
2. Wanneer een ambassade of consulaat van de lidstaat in kennis wordt gesteld van het overlijden van een niet-vertegenwoordigde burger, stelt zij/het de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit daarvan in kennis. Deze laatste lidstaat onderhoudt contact met de familieleden van de overleden burger. Na te hebben vastgesteld wat

de wensen van de naaste verwanten zijn in verband met de begrafenis, de crematie of de repatriëring van het stoffelijk overschot, verleent de ambassade of het consulaat bijstand bij het verkrijgen van overlijdensakten, medische attesten en eventueel laissez-passers voor de repatriëring.

HOOFDSTUK 3

Financiële procedures

Artikel 12

Algemene regels

Wanneer een niet-vertegenwoordigde burger verzoekt om bijstand in de vorm van een voorschot of repatriëring, is, onverminderd artikel 6, lid 1, de volgende procedure van toepassing:

- (a) de niet-vertegenwoordigde burger verbindt zich ertoe de lidstaat waarvan hij de nationaliteit bezit het voorschot of de gemaakte kosten volledig terug te betalen, plus eventueel een consulaire recht, met gebruikmaking van het modelformulier in bijlage 1;
- (b) indien de bijstand verlenende ambassade of het bijstand verlenende consulaat dit verlangt, verstrekt de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit onverwijld de nodige informatie over het verzoek en vermeldt hij of er eventueel een consulaire recht verschuldigd is;
- (c) de bijstand verlenende ambassade of het bijstand verlenende consulaat stelt de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit, in kennis van elk verzoek om een voorschot of repatriëring dat door haar/hem is behandeld;
- (d) op schriftelijk verzoek van de bijstand verlenende ambassade of het bijstand verlenende consulaat, waarbij het formulier van bijlage I wordt gebruikt, betaalt de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit het voorschot of de gemaakte kosten volledig terug.

Artikel 13

Vereenvoudigde procedure in crisissituaties

1. In crisissituaties coördineert de bijstand verlenende ambassade of het bijstand verlenende consulaat de evacuatie van niet-vertegenwoordigde burgers of alle andere nodige hulpmaatregelen, met de lidstaat waarvan die burgers de nationaliteit bezitten.

De bijstand verlenende lidstaat dient verzoeken om terugbetaling van de kosten voor dergelijke evacuaties of hulpmaatregelen in bij het ministerie van Buitenlandse Zaken van de lidstaat waarvan de betrokken burger de nationaliteit bezit. De bijstand

verlenende lidstaat kan om terugbetaling verzoeken zelfs wanneer de niet-vertegenwoordigde burger geen verbintenis tot terugbetaling in de zin van artikel 12, onder a), heeft ondertekend.

Deze bepaling belet niet dat de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit terugbetaling vordert op grond van nationale regels.

2. Bij grote crisissen worden de kosten voor evacuaties of hulpmaatregelen op verzoek van de bijstand verlenende lidstaat pro rata terugbetaald door de lidstaat waarvan de burgers de nationaliteit bezitten, waarbij de totale kosten worden gedeeld door het aantal bijgestane burgers.
3. Wanneer de kosten niet kunnen worden berekend, kan de bijstand verlenende lidstaat om terugbetaling verzoeken op basis van de in bijlage 2 vermelde vaste bedragen voor het soort steun dat is verleend.
4. Wanneer de bijstand verlenende lidstaat voor de bijstand financiële steun heeft gekregen in het kader van het EU-mechanisme voor civiele bescherming, wordt elke bijdrage van de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit, bepaald na aftrek van de bijdrage van de Unie.
5. Voor verzoeken om terugbetaling worden de gemeenschappelijke formulieren van bijlage 2 gebruikt.

HOOFDSTUK 4

Samenwerking en coördinatie op plaatselijk niveau en in crisissituaties

Artikel 14

Samenwerking op plaatselijk niveau

Bij bijeenkomsten over plaatselijke samenwerking wordt regelmatig informatie uitgewisseld over niet-vertegenwoordigde burgers, over kwesties als veiligheid van burgers, leefomstandigheden in gevangenissen of toegang tot consulaire diensten. Tenzij centraal anders is overeengekomen door de betrokken ministeries van Buitenlandse Zaken, wordt op plaatselijk niveau beslist of de voorzitter een vertegenwoordiger van een lidstaat of van de delegatie van de Unie is. De voorzitter verzamelt relevante contactgegevens en werkt deze regelmatig bij, met name met betrekking tot de contactpunten van niet-vertegenwoordigde lidstaten, en deelt deze gegevens met de plaatselijke ambassades en consulaten en de delegatie van de Unie.

Artikel 15

Samenwerking in crisissituaties

1. Om te komen tot een alomvattende paraatheid wordt in de plannen voor plaatselijke noodsituaties ook rekening gehouden met niet-vertegenwoordigde burgers. De in een derde land vertegenwoordigde lidstaten coördineren onderling en met de delegatie van de Unie de noodplannen. Zij bereiken overeenstemming over de respectieve taken om ervoor te zorgen dat niet-vertegenwoordigde burgers in crisissituaties volledige bijstand krijgen, zij wijzen vertegenwoordigers voor verzamelplaatsen aan, en zij stellen niet-vertegenwoordigde burgers onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen in kennis van regelingen inzake crisisparaatheid.
2. Bij een crisis werken de lidstaten en de Unie nauw samen om niet-vertegenwoordigde burgers doeltreffend te kunnen bijstaan. De lidstaten en de Unie stellen elkaar tijdig in kennis van de beschikbare evacuatiecapaciteit. Op verzoek kunnen de lidstaten steun krijgen van bestaande interventieteams op het niveau van de Unie, met inbegrip van consulaire deskundigen, met name uit niet-vertegenwoordigde lidstaten.

Artikel 16

Leidende staat

1. In de zin van deze richtlijn wordt onder de leidende staat/staten verstaan een of meer lidstaten in een bepaald derde land die belast zijn met het coördineren en leiden van de bijstand wat betreft de crisisparaatheid en de crisissituaties; daarbij wordt specifiek aandacht besteed aan niet-vertegenwoordigde burgers.
2. Een lidstaat wordt in een bepaald derde land aangewezen als leidende staat wanneer hij zijn voornemen daartoe heeft meegedeeld via het bestaande beveiligde communicatienetwerk; tenzij een andere lidstaat daartegen bezwaar aantekent binnen dertig dagen of de voorgestelde leidende staat zich via het beveiligde communicatienetwerk afmeldt. Indien meerdere lidstaten de taak van leidende staat gezamenlijk willen vervullen, melden zij dat voornemen gezamenlijk via het beveiligde communicatienetwerk. Bij een crisis kunnen een of meer lidstaten deze taak onmiddellijk op zich nemen en zulks binnen 24 uur meedelen. De lidstaten kunnen het aanbod afwijzen, maar hun onderdanen en andere potentiële begunstigden blijven, conform artikel 6, lid 1, in aanmerking komen voor bijstand van de leidende staat. Indien er geen leidende staat is, komen de ter plaatse vertegenwoordigde lidstaten overeen welke lidstaat de bijstand voor niet-vertegenwoordigde burgers zal coördineren.
3. Om paraat te zijn bij crisissituaties zorgt/zorgen de leidende staat/staten ervoor dat er bij de noodplannen van de ambassades en consulaten naar behoren rekening wordt gehouden met niet-vertegenwoordigde burgers, dat de noodplannen onderling verenigbaar zijn en dat de ambassades en consulaten en de delegaties van de Unie naar behoren zijn geïnformeerd over deze regelingen.

4. Bij een crisis wordt/worden de leidende staat/staten of de lidstaat die de bijstand coördineert, belast met het coördineren en leiden van de bijstand en het bijeenbrengen en, in voorkomend geval, evacueren van niet-vertegenwoordigde burgers naar een veilige plaats, met de steun van de andere betrokken lidstaten. Hij/zij zorgt/zorgen ook voor een contactpunt voor niet-vertegenwoordigde lidstaten, via hetwelk deze lidstaten informatie kunnen krijgen over hun burgers en de vereiste bijstand kunnen coördineren. De leidende staat/staten of de lidstaat die de bijstand voor niet-vertegenwoordigde burgers coördineert, kan/kunnen in voorkomend geval gebruik maken van instrumenten zoals het EU-mechanisme voor civiele bescherming en de structuren voor crisisbeheersing van de Europese dienst voor extern optreden. De lidstaten verstrekken de leidende staat/staten of de lidstaat die de bijstand coördineert alle relevante informatie over hun niet-vertegenwoordigde burgers die bij een crisissituatie zijn betrokken.

HOOFDSTUK 5

Slotbepalingen

Artikel 17

Gunstiger behandeling

De lidstaten mogen gunstiger bepalingen vaststellen of handhaven, voor zover die bepalingen verenigbaar zijn met deze richtlijn.

Artikel 18

Tenuitvoerlegging

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op [...] aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede, alsmede een tabel ter weergave van het verband tussen die bepalingen en deze richtlijn.

Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

Artikel 19

Intrekking

Besluit 95/553/EG wordt ingetrokken met ingang van [...].

Artikel 20

Toezicht en evaluatie

De lidstaten verstrekken de Commissie alle relevante informatie over de toepassing van het recht van niet-vertegenwoordigde burgers en de praktische uitvoering van deze richtlijn, met inbegrip van een jaarlijks overzicht van statistische gegevens en relevante gevallen. De Commissie dient tegen [...] bij het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's een verslag in over de uitvoering van deze richtlijn.

Artikel 21

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 22

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

BIJLAGE 1

A. Formulier voor een verzoek om terugbetaling (artikel 12)

1. Ambassade of consulaat van de verzoekende lidstaat
2. Lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit

(de dichtstbijgelegen ambassade of het dichtstbijgelegen consulaat die/dat voor de betrokken regio verantwoordelijk is of het ministerie van Buitenlandse Zaken)

3. Omschrijving van de gebeurtenis

(datum, plaats)

4. Gegevens over de bijgestane burger(s) (afzonderlijk bij te voegen)

Volledige naam	Geboorteplaats en -datum	Benaming en nummer van het reisdocument	Soort verleende bijstand	Kosten
----------------	--------------------------	---	--------------------------	--------

5. Totale kosten
6. Bankrekening voor de terugbetaling
7. Bijlage: verbintenis tot terugbetaling (indien van toepassing)

B. Gemeenschappelijk formulier – verbintenis tot terugbetaling (financiële steun)

GEMEENSCHAPPELIJK FORMULIER, VERBINTENIS TOT TERUGBETALING (VOORSCHOT)

Ik, ondergetekende (dhr./mevr./meij.) (volledige naam in blokletters)

.....
houder van paspoort nr. afgegeven te
erken hierbij te hebben ontvangen van de ambassade/het consulaat van.....
.....te.....

het bedrag van
bij wijze van voorschot voor
.....(inclusief de eventuele kosten)

en verbind mij ertoe om op verzoek aan het ministerie van Buitenlandse Zaken/de regering van

.....
overeenkomstig het nationale recht van dat land het equivalent van het genoemde bedrag (valuta)
terug te betalen tegen de wisselkoers van de dag waarop het voorschot werd uitbetaald.

Mijn adres (*) (in blokletters) (land).....
is.....
.....
.....

DATUM.....HANDTEKENING.....

(*) Hebt u geen vast adres, geef dan een contactadres op.

C. Gemeenschappelijk formulier, verbintenis tot terugbetaling (repatriëring)

GEMEENSCHAPPELIJK FORMULIER, VERBINTENIS TOT TERUGBETALING (REPATRIËRING)

Ik, ondergetekende (dhr./mevr./mej.) (volledige naam in blokletters)

.....
geboren te (gemeente).....in (land).....
op (datum).....
houder van paspoort nr. afgegeven te
op.....en identiteitskaart nr.
verbind mij ertoe om op verzoek aan de regering van
.....overeenkomstig het nationale recht van dat land het equivalent terug te betalen
van alle bedragen die voor mij zijn betaald of mij zijn voorgesloten door de consulaire
functionaris van de.....regering te
met het oog op of in samenhang met de repatriëring naar
van mijzelf en de leden van mijn familie die mij vergezellen en alle consulaire kosten te
voldoen die verband houden met de repatriëring.

Dat zijn:

- (i) (*) Vervoerskosten
Kosten van levensonderhoud
Diverse kosten
VERMINDERD MET mijn bijdrage
CONSULAIRE KOSTEN:
Repatriëringskosten
Kosten voor verleende diensten
Kosten van paspoort/bijstand in noodsituaties
(....uur,....per uur....)

(ii) (**) Alle bedragen die voor mij met het oog op of in samenhang met de repatriëring van mijzelf en de leden van mijn familie die mij vergezellen werden gemaakt, en die niet kunnen worden vastgesteld op het tijdstip dat deze verbintenis tot terugbetaling door mij wordt ondertekend.

Mijn adres (***) (in blokletters)
(land).....is.....

.....
.....
.....
DATUM.....HANDTEKENING.....

(*) Doorhalen wat niet van toepassing is: de consulaire functionaris en de aanvrager moeten elke doorhaling in de kantlijn paraferen.

(**) Doorhalen wat niet van toepassing is: de consulaire functionaris en de aanvrager moeten elke doorhaling in de kantlijn paraferen.

(***) Hebt u geen vast adres, geef dan een contactadres op.

BIJLAGE 2

A. Formulier voor een verzoek om terugbetaling in crisissituaties (artikel 13)

1. Verzoekende lidstaat
2. Lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit
(ministerie van Buitenlandse Zaken)
3. Omschrijving van de gebeurtenis:

(datum, plaats)

4. Gegevens over de bijgestane burger(s) (afzonderlijk bij te voegen)

Volledige naam	Geboorteplaats en -datum	Benaming en nummer van het reisdocument	Verleende bijstand	Kosten
----------------	--------------------------	---	--------------------	--------

5. Berekeningsmethode

- Reële kosten
- Pro rata
- Vast bedrag

6. Totale kosten
7. Bankrekening voor de terugbetaling
8. Bijlage: verbintenis tot terugbetaling (indien van toepassing)

B. Vaste bedragen

Soort steun	Vast bedrag
Evacuatie – langeafstandsreis	Kosten van de laatste vliegtickets voor een commerciële vlucht: plaats van evacuatie – bestemming (OF 1 000 euro)
Interne reis naar een veilige plaats	150 euro
Medische bijstand	2 500 euro
Verblijfkosten (accommodatie en maaltijden)	200 euro (per dag)