

Vergaderjaar 2016–2017

34 733 (R2090)

Bepalingen ter implementatie van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van de Europese Unie 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 (Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

Op 20 april 2015 kwam Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van de Europese Unie 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/EG² tot stand.

Deze richtlijn vormt een uitwerking van de bepalingen die in de artikelen 20, tweede lid, onder c, en 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn neergelegd. Op grond hiervan hebben EU-burgers recht op bescherming door de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Aangezien het Nederlanderschap ongedeeld is, zijn Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten Unieburgers. De aanspraak op gelijke behandeling die de hiervoor genoemde verdragsbepalingen biedt, strekt zich dan ook uit tot deze Nederlanders.

Aangezien de richtlijn betrekking heeft op consulaire bescherming, verleend door de vertegenwoordigingen van het Koninkrijk en omdat Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten Unieburgers zijn, vindt implementatie van deze richtlijn plaats bij wege van rijkswet. De werkzaamheden van de koninkrijksvertegenwoordigingen betreffen immers de buitenlandse betrekkingen (Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, artikel 3, eerste lid, onderdeel b).

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Pb L106.

Op grond van artikel 23 kan de Raad richtlijnen aannemen tot vaststelling van coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die nodig zijn om die bescherming te vergemakkelijken.

De richtlijn bevestigt allereerst de aanspraak van EU-burgers op een gelijke mate van consulaire bescherming als aan eigen onderdanen wordt geboden en bevat voorts enkele coördinatie en samenwerkingsmaatregelen. De richtlijn schrijft niet voor in welke mate en onder welke voorwaarden consulaire bescherming moet worden geboden. Dat is en blijft een zaak van de lidstaten. De richtlijn volstaat, net als de artikelen 20, tweede lid, onder c, en 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met het verankeren van de aanspraak op gelijke behandeling.

In Nederlandse wetgeving noch in rijkswetgeving is een juridisch afdwingbaar recht op consulaire bescherming verankerd. Gezien de uiteenlopende omstandigheden in het buitenland is het aan de beoordeeling van de Minister van Buitenlandse Zaken overgelaten om te bepalen in welke vorm en in welke mate consulaire bescherming wordt geboden. Bij het verlenen van consulaire bescherming laat de Minister zich uiteraard wel leiden door de beginselen van behoorlijk bestuur, dat wil zeggen dat personen in gelijke omstandigheden mogen rekenen op een gelijke mate van bescherming.

De totstandkoming van de richtlijn brengt hierin geen verandering en dwingt niet tot het wettelijk vastleggen van aard en omvang van aanspraken op consulaire bescherming.

De coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die de richtlijn behelst, omvatten eerst en vooral verplichtingen voor de lidstaten.

De onderhavige rijkswet is niet van toepassing op de werkzaamheden van de Kabinetten van de Gouverneur en van de Nederlandse vertegenwoordigingen in de landen. De Kabinetten ondersteunen de Gouverneur in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de Koning als hoofd van de regering van de landen respectievelijk in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de regering van het Koninkrijk. De Nederlandse vertegenwoordigingen vertegenwoordigen de Nederlandse regering in de landen. Kabinetten en Nederlandse vertegenwoordigingen zijn mede belast met het verlenen van consulaire bijstand aan Nederlanders. Deze bijstand wordt evenwel niet beheerst door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of de richtlijn: het betreft immers geen hulp verleend door ambassades of consulaten van het Koninkrijk. Daarnaast zijn de landen geen derde landen in de zin van de richtlijn.

Artikelen

Artikel 1

De situaties waarin consulaire bescherming kan worden verleend zijn niet limitatief omschreven. Het voorstel van rijkswet volgt hierin artikel 9 van de richtlijn.

Artikel 2

Dit artikel bevat de kernbepaling van het voorstel van rijkswet: de aanspraak op gelijke behandeling van niet-vertegenwoordigde EU-burgers, d.w.z. onderdanen van lidstaten die in een derde land niet door een ambassade of consulaat vertegenwoordigd zijn en die verzoeken om consulaire bescherming. Voor zover het verzoek betrekking heeft op familieleden gaat het om familieleden die niet zelf EU-burger zijn en waarbij het verzoek betrekking heeft op de EU-burger, dan wel waarbij het

verzoek betrekking heeft op informatie die zich in Nederland bevindt (beperkte consulaire bescherming).

Artikel 3

Uiteraard kan de niet-vertegenwoordigde lidstaat te allen tijde de consulaire bescherming van zijn onderdanen overnemen, overeenkomstig diens nationale recht of nationale praktijk. In de richtlijn is bepaald dat voorafgaand aan het uitvoering geven aan het verzoek consultatie kan plaatsvinden indien geen levensbedreigende situatie ontstaat als het verzoek niet onmiddellijk wordt uitgevoerd. De lidstaat die aanvankelijk de consulaire bescherming op zich had genomen draagt de zaak over als de lidstaat van nationaliteit bevestigt dat deze de consulaire bescherming overneemt.

Artikel 4

Burgers die verzoeken om consulaire bescherming dienen zich deugdelijk te identificeren, bij voorkeur aan de hand van een geldig paspoort of een geldige identiteitskaart. Indien het niet mogelijk blijkt om een geldig document te overleggen, kunnen andere bewijsmiddelen worden ingezet, bijvoorbeeld door navraag bij de lidstaat waarvan betrokkene stelt onderdaan te zijn.

Artikel 5

Ook aan niet-vertegenwoordigde burgers kan de Minister de kosten van consulaire bescherming in rekening brengen. Daarvoor is naast de Rijkswet op de consulaire tarieven geen additionele grondslag nodig. Die wet voorziet reeds in de mogelijkheid om de kosten die gemoeid zijn met het bieden van consulaire bescherming aan betrokkenen in rekening te brengen (Rijkswet op de consulaire tarieven, artikelen 2 en 3; Rijksbesluit op de consulaire tarieven, artikel 2, onder d; Regeling op de consulaire tarieven, artikel 1 onder i, artikel 2). Het verschuldigde bedrag wordt aan diens lidstaat in rekening gebracht. Met het oog daarop is betrokkene gehouden om een schuldverklaring te ondertekenen. Indien een andere lidstaat de kosten van consulaire bescherming, verleend aan Nederlanders, bij de Minister van Buitenlandse Zaken in rekening brengt, kan de Minister deze kosten verhalen op de burger.

Artikel 6

Het voorstel van rijkswet zal in werking treden op de datum waarop de daarvoor in aanmerking komende bepalingen van de richtlijn in nationale regelgeving moeten zijn omgezet.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Transponeringstabel

Bepaling richtlijn	Voorstel van rijkswet	Inhoud van bepaling
Artikel 2, eerste lid	Artikel 2	Aanspraak op consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers op gelijke voet als Nederlandse onderdanen
Artikel 2, tweede lid	PM	Mogelijkheid tot uitbreiding aanspraken tot consulaire bescherming verleend door honorair consuls
Artikel 3	Artikel 3, eerste lid	Beperking toepasselijkheid art. 2
Artikel 4	Artikel 1	Definitie
Artikel 5	Artikel 2	Aanspraak familieleden niet-vertegenwoordigde burgers
Artikel 6	Artikelen 1 en 2	Definitie
Artikel 7, eerste lid	Artikel 4, eerste lid	Toegang tot consulaire bescherming
Artikel 7, tweede lid	Geen implementatie nodig	Afspraken tussen lidstaten onderling
Artikel 7, derde lid	Artikel 3, onderdeel b	Idem
Artikel 8	Artikel 4, tweede lid	Identificatieplicht
Artikel 9	Artikel 1	Voorbeelden consulaire bescherming
Artikelen 10, 11, 12, 13	Geen implementatie nodig	Coördinatie tussen lidstaten en delegaties van de Unie
Artikel 14	Artikel 5	Betalingsplicht burgers
Artikel 15	Geen implementatie nodig	Verrekenprocedure tussen lidstaten
Artikel 16	Geen implementatie nodig	Mogelijkheid om gunstiger bepalingen vast te stellen
Artikel 17	Artikel 6	Omzettingstermijn