

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Zittingsdocument

A6-0454/2007

22.11.2007

VERSLAG

over het Groenboek: Diplomatieke en consulaire bescherming van EU-burgers
in derde landen
(2007/2196(INI))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Ioannis Varvitsiotis

PR_INI

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE	8

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het Groenboek: Diplomatieke en consulaire bescherming van EU-burgers in derde landen (2007/2196(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien het Groenboek van de Europese Commissie van 28 november 2006 over diplomatieke en consulaire bescherming van EU-burgers in derde landen (COM(2006)0712),
 - gelet op artikel 45 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A6-0454/2007),
- A. overwegende dat er sprake is van een zeer ongelijke vertegenwoordiging van de lidstaten in derde landen,
- B. overwegende met name dat wereldwijd slechts drie landen (China, Rusland en de Verenigde Staten) beschikken over een diplomatieke en consulaire vertegenwoordiging van elk van de lidstaten van de EU, dat er in 107 landen maximaal tien lidstaten vertegenwoordigd zijn en dat er in bepaalde veel bezochte bestemmingen, zoals de Malediven, helemaal geen vertegenwoordiging aanwezig is,
- C. overwegende derhalve dat gezien de explosieve toename van het aantal EU-burgers dat reist – in 2006 werden 180 miljoen vervoersbewijzen verkocht – of dat buiten de Unie woonachtig is, de Europese aanwezigheid via de delegaties van de Europese Commissie betrokken zou kunnen worden bij de gezamenlijke inspanning om middelen te bundelen, om zo de beperkingen van de diplomatieke en consulaire netwerken van de lidstaten te ondervangen,
- D. overwegende dat het communautaire acquis op dit gebied weinig ontwikkeld is en beperkt blijft tot Besluit 95/553/EG van 19 december 1995 van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, betreffende bescherming van de burgers van de Europese Unie door de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen¹ en tot de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten in het kader van COCON, de werkgroep binnen de Raad van de Europese Unie die zich bezighoudt met consulaire samenwerking en tot doel heeft de uitwisseling van informatie over nationale goede praktijken te organiseren,
- E. gelet op het initiatief van de Commissie, die met haar Groenboek wil bijdragen aan het concreet gestalte geven aan het (zeer weinig bekende) artikel 20 van het EG-Verdrag, waarin het recht van elke Europese burger is vastgelegd om, indien er in een derde land geen ambassade of consulaire post van zijn lidstaat aanwezig is, op grond van het non-discriminatiebeginsel de diplomatieke en consulaire bescherming te genieten van elke

¹ PB L 314 van 28.12.1995, blz. 73.

andere lidstaat die in dit derde land een vertegenwoordiging heeft, en wel onder dezelfde voorwaarden die voor onderdanen van deze lidstaat gelden,

- F. overwegende dat de Commissie daarmee:
- gehoor geeft aan artikel 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin het recht op diplomatieke en consulaire bescherming als een grondrecht van de burgers van de Unie is erkend;
 - voldoet aan de verplichting tot herziening na vijf jaar van het Besluit 95/553/EG, dat in mei 2002 in werking is getreden;
 - vooruitloopt op het verschijnen van het vijfde verslag over het EU-burgerschap van de Commissie, wat een gelegenheid bij uitstek vormt om initiatieven bekend te maken die ertoe kunnen bijdragen de consulaire bescherming verder te ontwikkelen,
- G. overwegende dat tot dusverre echter sprake is geweest van een beperkte interpretatie van het bestaande juridisch kader, waarbij diplomatieke of consulaire bescherming uitsluitend werden gezien binnen het kader van de intergouvernementele betrekkingen waarop het Verdrag van Wenen van 1963 van toepassing is, en niet artikel 20 van het Verdrag,
- H. overwegende dat de diplomatieke en consulaire bescherming niet met andere taken mag worden verward waarmee de consulaire vertegenwoordigers veelal worden belast, met name de taken van een ambtenaar van de burgerlijke stand of een notaris,
- I. overwegende dat er verschillen bestaan in de aard en structuur en in de wijze waarop de procedure gestart moet worden tussen diplomatieke bescherming enerzijds en consulaire bescherming anderzijds, nu deze laatste immers, in ieder geval in bepaalde gevallen, verplicht kan zijn, terwijl diplomatieke bescherming altijd vanuit een discretionaire macht heeft plaatsgevonden, en dat derhalve in de wetgeving duidelijk tussen consulaire en diplomatieke bescherming dient te worden onderscheiden,
- J. overwegende daarentegen dat met het Verdrag van Maastricht een Europees burgerschap is ontstaan dat is afgeleid van het burgerschap van de lidstaten en dat het, teneinde het Europees burgerschap meer gestalte te geven, wenselijk is om voor alle burgers van de Unie ongeacht hun nationaliteit een vergelijkbare bescherming te bereiken,
- K. overwegende dat het met een dergelijk vooruitzicht absoluut noodzakelijk is onverwijld de voorwaarden te scheppen voor de herziening van het besluit van 1995 in de zin van een uitbreiding, en daarin ondubbelzinnig de diplomatieke bescherming op te nemen,
- L. overwegende dat de lidstaten al initiatieven ontplooiën – zoals het "gidsland" en gezamenlijke simulatieoefeningen – waarmee beter kan worden gereageerd in geval van crises en/of uitzonderlijke omstandigheden, waaraan de Commissie haar steentje zou kunnen bijdragen op het gebied van evaluatie,
- M. overwegende dat er netwerken bestaan die nog niet volledig worden benut – zoals dat van de honoraire consuls –, die echter een belangrijk instrument vertegenwoordigen waaraan de nodige steun dient te worden verleend,

- N. overwegende dat door het Verdrag van Lissabon een Europese dienst voor extern optreden met eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt gecreëerd,
1. schaart zich onvoorwaardelijk achter het initiatief van de Commissie, die met haar weigering artikel 20 van het EG-Verdrag in minimalistische zin te interpreteren, de grondslagen beoogt te leggen van een daadwerkelijk geharmoniseerd grondrecht inzake diplomatieke en consulaire bescherming voor alle Europese burgers;
 2. verzoekt de Commissie om haar Juridische Dienst te laten onderzoeken of het EG-Verdrag of het EU-Verdrag een rechtsgrondslag bevat voor de harmonisatie van de regelingen van de lidstaten op het gebied van diplomatieke en consulaire bescherming;
 3. steunt de Commissie in haar pogingen een ambitieuze langetermijnstrategie op te zetten, waarbinnen informatie en communicatie sleutelfactoren zullen zijn;
 4. pleit ervoor dat de Commissie – los van haar verplichting uit hoofde van artikel 22 van het EG-Verdrag om de drie jaar verslag uit te brengen over het burgerschap van de Unie – de Raad onverwijld voorstelt gezamenlijke concepten en dwingende richtlijnen vast te stellen om tot gemeenschappelijke normen op het gebied van consulaire bescherming te komen;
 5. moedigt haar aan nu reeds te gaan werken aan een gestroomlijnde opbouw waarmee de middelen direct gebundeld kunnen worden, alsmede aan een intensievere uitwisseling van beste praktijken door onmiddellijk over te gaan tot het inventariseren van alle op dat gebied beschikbare en inzetbare middelen in de publieke zowel als de particuliere sector, en door verschillende vormen van samenwerking tot stand te brengen tussen de vele betrokken partijen die zich, geraadpleegd door de Commissie, bereid hebben verklaard een bijdrage te leveren (lidstaten, maar ook honoraire consuls, lokale overheden en NGO's);
 6. verzoekt haar zich nog meer in te spannen op het gebied van communicatie en informatie, onder meer door:
 - instelling van één Europees telefoonnummer waarmee elke burger van de Unie in verbinding kan worden gebracht met een inlichtingenbureau waar hij alle nodige informatie kan ontvangen ingeval hij in een situatie komt te verkeren waarin hij consulaire bescherming moet invoeren, en dan met name de bijgewerkte lijst met gegevens van de ambassades en consulaten van de lidstaten waartoe hij zich mag richten;
 - instelling van één Europees alarmnummer, dat samen met artikel 20 van het EG-Verdrag in het paspoort van de EU-burgers wordt afgedrukt en waarmee elke burger van de Unie in verbinding kan worden gebracht met een inlichtingenbureau waar hij alle nodige informatie kan ontvangen ingeval hij in een situatie komt te verkeren waarin hij consulaire bescherming moet invoeren, en dan met name de bijgewerkte lijst met gegevens van de ambassades en consulaten van de lidstaten waartoe hij zich mag richten; voor dit alarmnummer zou in Brussel een centrale kunnen worden ingericht;

- bewustmaking van de beroepsgroepen die betrokken zijn bij het verblijf (van korte of lange duur) van EU-burgers in derde landen door middel van verspreiding van brochures die specifiek zijn afgestemd op hun werkgebied;
 - formulering van een aanbeveling inzake optimale werkwijzen voor het opstellen van reisadviezen, opdat deze begrijpelijk en ondubbelzinnig worden verwoord;
 - totstandbrenging onder haar verantwoordelijkheid van een geharmoniseerde informatiesite ten behoeve van reizigers, waarop alle door de lidstaten afgegeven reisadviezen of de hoofdlijnen daarvan worden samengebracht;
 - sterkere bewustmaking van de burgers van de Unie die naar bestemmingen buiten de EU reizen, met name op luchthavens, met name in havens en via reisbureaus, touroperators, vervoersbewijzen en nationale instanties die belast zijn met reizen en toerisme;
 - oprichting van een werkgroep met vertegenwoordigers van de EU-instellingen en prominente diplomaten uit alle lidstaten om informatie uit te wisselen over de vraag hoe de afzonderlijke lidstaten het risico van reizen naar derde landen inschatten en een gemeenschappelijk concept voor reisadviezen te ontwikkelen;
7. verzoekt de Commissie met klem om de lidstaten aan te bevelen om artikel 20 van het EG-Verdrag in de paspoorten van hun onderdanen af te drukken;
 8. verzoekt haar om het Parlement na ratificatie van het Verdrag van Lissabon een voorstel tot wijziging van Besluit 95/553/EG voor te leggen, teneinde daarin uitdrukkelijk op te nemen:
 - de diplomatieke bescherming;
 - de identificatie en repatriëring van stoffelijke resten;
 - een vereenvoudiging van de procedures voor financiële voorschotten;
 9. verzoekt de Commissie de consulaire bescherming uit te breiden tot gezinsleden van EU-burgers die onderdanen van derde landen zijn, tot erkende vluchtelingen en statenlozen en tot personen die geen onderdaan van enige staat zijn, maar in een lidstaat verblijven en in het bezit zijn van een door deze lidstaat afgegeven reisdocument;
 10. verzoekt de Commissie gepaste maatregelen te treffen om te zorgen dat burgers van de Unie in het geval van arrestatie of detentie in een derde land rechtsbijstand krijgen en om deze bijstand doeltreffender te maken;
 11. steunt ondubbelzinnig het reeds in het verslag-Barnier aangekondigde initiatief om 'gemeenschappelijke bureaus' op te richten in vier 'testgebieden' (het Caribische gebied, de Balkan, rond de Indische Oceaan en West-Afrika) en verzoekt de Commissie tegelijk met het oprichten van die gemeenschappelijke bureaus een voorlichtingscampagne te starten ten behoeve van de EU-onderdanen die woonachtig zijn in die gebieden, opdat zij daar de voor hun registratie benodigde formaliteiten vervullen;
 12. is van mening dat de Commissie in de periode vóór de oprichting van gemeenschappelijke bureaus die alle belangrijkste consulaire functies zullen vervullen (afgifte van visa, legalisatie van documenten etc.) moet bijdragen aan de inspanningen van de lidstaten om de onderlinge samenwerking te verbeteren, onder andere:

- op het gebied van de evaluatie en analyse van de simulaties en oefeningen die onder auspiciën van "gidslanden" zijn uitgevoerd, teneinde hun coördinatie- en reactiecapaciteit in geval van uitzonderlijke omstandigheden verder te verbeteren, waarbij tegelijkertijd dient te worden gestreefd naar een grotere zichtbaarheid van de procedures die in het kader van de tenuitvoerlegging van het gidslandinitiatief worden toegepast, en naar een nauwere coördinatie met betrokken derden, met name met deskundigen op het gebied van vervoer en toerisme;
 - op het gebied van coördinatie en terbeschikkingstelling van hun logistieke capaciteit en hun middelen op het gebied van burgerbescherming;
13. verzoekt de Commissie tevens om zoveel mogelijk gebruik te maken van technologie en opleidingsmogelijkheden om bestaande tekortkomingen te ondervangen en/of bepaalde nog niet ten volle benutte bronnen zo goed mogelijk te gebruiken; vanuit die optiek zou de Commissie onder andere haar middelen moeten inzetten voor de financiering van specifieke opleidingen door ervaren diplomaten en consulaire ambtenaren van de lidstaten ten behoeve van de honoraire consuls die reeds in derde landen zijn gevestigd; deze opleidingen zullen later ook worden gegeven aan EU-ambtenaren wanneer de 'gemeenschappelijke bureaus' en vervolgens de delegaties van de Unie daadwerkelijk zullen worden belast met de consulaire functies die op dit moment nog uitsluitend door de vertegenwoordigingen van de lidstaten worden vervuld;
 14. constateert dat de procedures voor de toekenning van financiële bijstand veelal worden belemmerd door het feit dat tal van inlichtingen moeten worden ingewonnen, wat extra problemen oplevert in gevallen waarin EU-burgers die in een derde land in nood verkeren onbureaucratisch geholpen dienen te worden; verzoekt de Commissie de mogelijkheid te onderzoeken om de procedures voor de toekenning van bijstand te vereenvoudigen en te harmoniseren;
 15. verzoekt de Commissie te onderzoeken welke mogelijkheden en gevolgen de oprichting van een Europese dienst voor extern optreden, zoals voorzien in het Verdrag van Lissabon, voor de consulaire en diplomatieke bescherming kan hebben;
 16. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

Datum goedkeuring	12.11.2007						
Uitslag eindstemming	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%;">+:</td> <td style="text-align: right;">33</td> </tr> <tr> <td>-:</td> <td style="text-align: right;">3</td> </tr> <tr> <td>0:</td> <td style="text-align: right;">0</td> </tr> </table>	+:	33	-:	3	0:	0
+:	33						
-:	3						
0:	0						
Bij de eindstemming aanwezige leden	Carlos Coelho, Panayiotis Demetriou, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Bárbara Dührkop Dührkop, Armando França, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Lilli Gruber, Ewa Klamt, Magda Kósáné Kovács, Barbara Kudrycka, Stavros Lambrinidis, Esther De Lange, Henrik Lax, Roselyne Lefrançois, Claude Moraes, Javier Moreno Sánchez, Martine Roure, Luciana Sbarbati, Inger Segelström, Søren Bo Søndergaard, Károly Ferenc Szabó, Vladimir Urutchev, Ioannis Varvitsiotis, Manfred Weber, Tatjana Ždanoka						
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Adamos Adamou, Simon Busuttil, Marco Cappato, Maria da Assunção Esteves, Ignasi Guardans Cambó, Luis Herrero-Tejedor, Sophia in 't Veld, Carlos José Iturgaiz Angulo, Metin Kazak, Eva-Britt Svensson						
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)							