COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.11.2006
COM(2006)712 definitief

GROENBOEK

Diplomatieke en consulaire bescherming van EU-burgers in derde landen

(door de Commissie ingediend)

1. INLEIDING

1.1. Overeenkomstig artikel 20 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna "het EG-Verdrag" genoemd) geniet iedere burger van de Unie in derde landen waar zijn eigen lidstaat niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat die daar wel vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat.

Krachtens Besluit 95/553/EG[1] verlenen de lidstaten onder meer in de volgende gevallen bescherming:

- bij arrestatie of detentie;
- bij ernstige ongevallen of ernstige ziekten;
- een burger is slachtoffer van een geweldmisdrijf;
- bij sterfgevallen;
- een burger verkeert in moeilijkheden of
- bij repatriëring.

Bovendien wordt in het besluit geregeld volgens welke procedures in moeilijkheden verkerende burgers geldelijke voorschotten kunnen krijgen.

Deze lijst is niet uitputtend. Ingevolge het besluit kan ook voor andere gevallen onmiddellijke bijstand worden verleend aan in moeilijkheden verkerende burgers die om bescherming verzoeken, voorzover de lidstaten daartoe bevoegd zijn.

Om met name de informatie-uitwisseling over nationale beproefde methoden te organiseren, is in het kader van de Raad van de Europese Unie een werkgroep consulaire samenwerking ("COCON") opgericht. COCON heeft in juni 2006 richtsnoeren inzake de consulaire bescherming van EU-burgers in derde landen opgesteld[2]. Deze richtsnoeren zijn niet-bindend en hebben vooral betrekking op de informatie-uitwisseling tussen de lidstaten met het oog op een nauwe samenwerking, waarbij ook de delegaties van de Commissie worden betrokken[3].

1.2. Er zijn meerdere redenen waarom de Commissie ideeën aandraagt ter versterking van deze bescherming van burgers:

- in artikel 46 van het op 7 december 2000 te Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten, is het recht op diplomatieke en consulaire bescherming erkend als een grondrecht van de Europese burger;
- in Besluit 95/553/EG wordt bepaald dat het moet worden herzien vijf jaar na de inwerkingtreding ervan in mei 2002;

---

[1] Besluit 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).

[2] Doc. 10109/06 van de Raad van de Europese Unie van 2.6.2006.

[3] Volgens deze richtsnoeren zou elke lidstaat een noodplan moeten opstellen, en alle andere lidstaten daarvan in kennis moeten stellen. De lidstaten worden er ook toe aangezet om informatie uit te wisselen over wijzigingen in reisadviezen. De lidstaten zouden de EU-burgers ook moeten aanmoedigen om hun gegevens te laten registreren bij de missies, teneinde een doeltreffende uitvoering van noodplannen mogelijk te maken.

– in 2007 zal de Commissie haar vijfde verslag over het burgerschap van de Unie presenteren, waarin zij mogelijkerwijs initiatieven met betrekking tot het recht op diplomatieke en consulaire bescherming zal aankondigen;

– de mededeling van de Commissie van juni 2006 over de uitvoering van het Haags programma[4] bevat een aantal voorstellen met betrekking tot de diplomatieke en consulaire bescherming;

– zoals in het door dhr. Michel Barnier op 9 mei 2006 gepresenteerde verslag[5] (hierna het "verslag-Barnier" genoemd) wordt beklemtoond, moet de verhouding tussen de diplomatieke/consulaire bescherming en de overige gebieden (civiele bescherming, optreden in crisissituaties, humanitaire hulp) nader worden omschreven.

1.3. Diplomatieke en consulaire bescherming kan zowel betrekking hebben op individuele personen als op groepen van personen.

1.4. Om het hoofd te kunnen bieden aan crisissituaties, zoals natuurrampen, terroristische aanslagen, pandemieën of militaire conflicten, beschikt de Unie over meerdere instrumenten:

– het mechanisme voor civiele bescherming, dat een optreden binnen en buiten de Unie mogelijk maakt;

– humanitaire hulp aan burgerslachtoffers van een ramp buiten de Unie;

– specifieke instrumenten voor crisismanagement, zoals het snelle-reactiemechanisme;

– civiele crisisbeheersingsmissies in het kader van het buitenlands veiligheids- en defensiebeleid.

In het kader van al deze instrumenten is een nauwe samenwerking tussen de Raad en de Commissie vereist, om de samenhang van het externe optreden van de Unie en haar lidstaten te waarborgen.

Als aanvulling op deze instrumenten kan het nuttig zijn de in artikel 20 van het EG-Verdrag vastgestelde bescherming van de burgers te versterken.

1.5. Artikel 20 van het EG-Verdrag is van bijzonder belang omdat het aantal reizen van EU-burgers naar derde landen fors is toegenomen[6], en omdat steeds meer EU-burgers in deze landen gaan wonen. Doch niet alle lidstaten hebben in elk derde land een permanente en toegankelijke vertegenwoordiging.

Heden zijn er slechts drie landen waar alle lidstaten zijn vertegenwoordigd: de Volksrepubliek China, de Russische Federatie en de Verenigde Staten van Amerika. Van de 167 derde landen zijn er 107 waar er maximaal 10 lidstaten zijn vertegenwoordigd[7]. Dit is duidelijk gebleken bij de tsunamiramp eind 2004 in

---

4 COM(2006) 331 van 28 juni 2006, Uitvoering van het Haags programma: koersbepaling.

5 Verslag van Michel Barnier aan de voorzitter van de Raad van de Unie en de voorzitter van de Europese Commissie: "Op weg naar een Europese civiele bescherming: Europe aid".

6 In april 2006 raamde de werkgroep COCON het aantal van deze reizen op ongeveer 180 miljoen per jaar.

7 Doc. 15646/05 van de Raad van 12 december 2005 betreffende de diplomatieke vertegenwoordiging van het voorzitterschap van de Unie in derde landen, niet gepubliceerd. In sommige gebieden zijn er bijna geen diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van de lidstaten: Midden-Amerika en het Caribische gebied (bv. er is 1 lidstaat vertegenwoordigd in Belize, 3 in Haïti, 4 in El Salvador, en geen enkele op de Bahamas); Centraal-Azië (er is slechts 1 lidstaat vertegenwoordigd in Tadzjikistan en 3 in

Zuidoost-Azië: de meeste lidstaten hadden niet in elk getroffen landen een vertegenwoordiging. Zo zijn er in Thailand zeventien lidstaten vertegenwoordigd, doch in Sri Lanka slechts zes en in Brunei drie. Ook tijdens het conflict in Libanon in juli 2006 is gebleken dat niet alle lidstaten in dat land over een permanente en toegankelijke vertegenwoordiging beschikken. In het verslag-Barnier wordt tevens aangegeven dat de Europese aanwezigheid in landen waar er soms zeer weinig nationale vertegenwoordigingen zijn, zichtbaar wordt via de delegaties van de Europese Commissie. Hoewel deze delegaties geen consulaire bevoegdheden hebben, kunnen zij toch worden betrokken bij de gezamenlijke inspanning om middelen te bundelen.

1.6. In het licht van de beperkte omvang van de diplomatieke en consulaire netwerken van de lidstaten, is het huidige acquis communautaire op dat gebied weinig ontwikkeld: het omvat enkel Besluit 95/553/EG en informatie-uitwisseling tussen de lidstaten in het kader van COCON.

Toch wensen de burgers dat de Europese dimensie wordt versterkt. Zo is uit een recente Eurobarometer-enquête[8] naar voren gekomen dat de burgers niet op de hoogte zijn van hun rechten en dat zij op dat gebied hoge verwachtingen koesteren ten aanzien van Europa. Bovendien gaf de helft van de personen met woonplaats in de Unie aan dat zij voornemens waren tijdens de komende drie jaar naar een derde land te reizen, terwijl slechts 23% van de geënquêteerden verklaarde de door artikel 20 van het EG-Verdrag geboden mogelijkheden te kennen; tegelijkertijd was 17% van mening dat het mogelijk is bij de delegaties van de Commissie om bescherming te verzoeken.

Tot slot heeft de Commissie in haar mededeling van 10 mei 2006 aan de Europese Raad ("Een agenda voor de burger"[9]) beklemtoond dat de Unie de samenwerking bij consulaire aangelegenheden moet verbeteren om EU-burgers in derde landen beter te beschermen en dat alle EU-burgers in staat moeten worden gesteld hun rechten te kennen en volledig uit te oefenen.

De Commissie stelt oplossingen voor om de voorlichting van de burgers te verbeteren, en onderzoekt wat de omvang van de aan de burgers te verlenen bescherming zou moeten zijn, over welke structuren en middelen de Unie op dat gebied zou moeten beschikken en welke betrekkingen zouden moeten worden ontwikkeld met de autoriteiten van derde landen.

2. VOORLICHTING VAN DE BURGERS

Het is van essentieel belang dat de burgers beter worden geïnformeerd over consulaire bescherming.

Daartoe stelt de Commissie meerdere maatregelen voor: zowel kortetermijnmaatregelen als maatregelen waarvoor een complexere besluitvorming op Europees niveau is vereist.

Turkmenistan); West- en Midden-Afrika (in Liberia en Sao Tomé is 1 lidstaat vertegenwoordigd en in Mali en Congo-Brazzaville 3 lidstaten).

8 Eurobarometer nr. 188 van juli 2006.

9 COM(2006) 211 def.

2.1. Voorlichting over het recht op diplomatieke en consulaire bescherming

De instellingen en de lidstaten zouden de burgers en de bij het vervoer van personen betrokken beroepsgroepen, zoals reisagentschappen, over dit onderwerp periodiek informatie moeten verstrekken.

Dit kan bijvoorbeeld via de verspreiding van voorlichtingsbrochures; het ophangen van affiches op plaatsen zoals luchthavens, havens, stations en paspoortbureaus; informatie op de site "Europa" en op de website van de delegaties van de Commissie in derde landen. Een andere mogelijkheid is dat de burgers contact zouden kunnen opnemen met Europe Direct[10] om telefonisch of per e-mail hun vragen te stellen over diplomatieke en consulaire bescherming in derde landen.

Voorgestelde maatregelen:

- **verspreiding van brochures (ook bij de betrokken beroepsgroepen);**
- **informatie op de site "Europa" en op de website van de delegaties van de Commissie in derde landen;**
- **het ophangen van affiches in luchthavens, havens, stations of op andere geschikte plaatsen;**
- **informatiediensten ten behoeve van de burgers.**

2.2. Informatie over de vertegenwoordiging van lidstaten in derde landen

Wanneer het land van een burger in het derde land van bestemming ambassade noch consulaat heeft, moet deze burger weten welke andere lidstaten daar wel over een ambassade of consulaat beschikken.

De Commissie is van mening dat haar zou kunnen worden opgedragen om met hulp van de lidstaten een dergelijke voorlichtingscampagne op te zetten. Daartoe zou de lidstaten kunnen worden verzocht de Commissie een bijgewerkte lijst te verstrekken van al hun ambassades en consulaten in derde landen, met de nodige contactgegevens.

Voorgestelde maatregel:

- **bekendmaking en bijwerking van de contactgegevens van de ambassades en consulaten van de lidstaten in derde landen.**

2.3. Gebruik van het paspoort voor voorlichtingsdoeleinden

In het verslag-Barnier wordt voorgesteld om in elk paspoort artikel 20 van het EG-Verdrag over te nemen.

In zijn verslag van 15 juni 2006 aan de Europese Raad[11] heeft het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie de lidstaten gevraagd om artikel 20 van het EG-Verdrag in de paspoorten over te nemen.

Volgens de Commissie zou dit een efficiënt middel zijn om de burgers voor te lichten over hun rechten.

---

10 http://.eu.int/europedirect/index_nl.htm.

11 Doc. 10551/06 van 15 juni 2006: versterking van het reactievermogen van de Europese Unie in nood- en crisissituaties.

Voorgestelde maatregel:

– **aanbeveling van de Commissie waarin de lidstaten wordt verzocht artikel 20 van het EG-Verdrag in de paspoorten over te nemen.**

2.4. Reisadviezen

Om burgers die naar derde landen reizen te waarschuwen voor eventuele veiligheids- en gezondheidsrisico's geeft elke lidstaat ten behoeve van zijn onderdanen reisadviezen. Deze reisadviezen weerspiegelen de inschatting van de risico's door de betrokken lidstaat en kunnen verschillen van de reisadviezen van andere lidstaten, afhankelijk van de kennis over het betrokken derde land of de aard van de betrekkingen die deze lidstaat met het derde land heeft[12].

Er moet worden onderzocht of het mogelijk is de onderscheiden reisadviezen te coördineren.

Bij de Beschikkingen 2119/98/EG[13] en 2000/57/EG[14] is bijvoorbeeld op communautair niveau een netwerk ingevoerd ter bevordering van de samenwerking, de coördinatie en de informatie-uitwisseling, teneinde de preventie en de beheersing van overdraagbare ziekten te verbeteren. De via een systeem voor vroegtijdige waarschuwing (*Early Warning and Response System - EWRS*) uitgewisselde gegevens hebben betrekking op de volksgezondheidsmaatregelen die de lidstaten hebben genomen om het hoofd te kunnen bieden aan een dreiging, waaronder de dreiging van een pandemie.

De Commissie en de lidstaten stellen de betrokken beroepsgroepen en de bevolking ook in kennis van de op communautair niveau overeengekomen instructies. Het zal ook belangrijk zijn preventieve adviezen te geven over de betrokken risico's door de burgers via de bevoegde autoriteiten adequate en gezamenlijke informatie te verstrekken die gebaseerd is op de adviezen van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC).

Voorgestelde maatregel:

– **coördinatie van reisadviezen.**

2.5. Bekendmaking van alle ter uitvoering van artikel 20 van het EG-Verdrag genomen maatregelen

Om redenen van transparantie zouden de burgers op doeltreffende wijze moeten worden voorgelicht over hun rechten uit hoofde van artikel 20 van het EG-Verdrag. Zo zouden bijvoorbeeld de richtsnoeren betreffende de toepassing van dat artikel moeten worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.

Voorgestelde maatregel:

– **bekendmaking van alle maatregelen in verband met de uitvoering van artikel 20 van het EG-Verdrag**

---

12 Voor een schematisch overzicht: http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu.

13 PB L 268 van 3.10.1998.

14 Beschikking 2000/57/EG van de Commissie van 22 december 1999 (PB L 21 van 26.1.2000, blz. 32).

3. OMVANG VAN DE BESCHERMING VAN BURGERS

Omdat artikel 20 van het EG-Verdrag van de lidstaten slechts verlangt dat zij EU-burgers beschermen onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen, is de verleende bescherming niet eenvormig en worden EU-burgers geconfronteerd met evenveel beschermingsregelingen als er lidstaten zijn.

De omvang van deze regelingen en de rechtskracht ervan kunnen variëren[15].

De Commissie is van mening dat het nuttig zou zijn op lange termijn de verschillen tussen de diverse aspecten van de bescherming te onderzoeken om na te gaan of het mogelijk is de burgers ongeacht hun nationaliteit dezelfde bescherming te verlenen.

Op korte termijn zouden de volgende mogelijkheden kunnen worden onderzocht:

3.1. Bescherming van EU-burgers die in derde landen werken en wonen

Bij Beschikking 88/384/EEG tot invoering van een procedure voor voorafgaande mededeling en overleg inzake het migratiebeleid ten aanzien van derde landen[16], heeft de Commissie een procedure voor overleg tussen de lidstaten ingevoerd onder meer om de opneming in bilaterale overeenkomsten van een maximum aan gemeenschappelijke bepalingen in de hand te werken, en om de bescherming van onderdanen van de lidstaten die in derde landen werken en wonen te verbeteren.

In bilaterale overeenkomsten met derde landen zouden bepalingen inzake de bescherming van EU-burgers moeten worden opgenomen om de in artikel 20 van het EG-Verdrag vastgestelde bescherming te waarborgen.

Voorgestelde maatregel:

- **opneming in tussen lidstaten en derde landen gesloten bilaterale overeenkomsten van bepalingen ter bescherming van EU-burgers die in deze landen werken en wonen, teneinde ten volle toepassing te geven aan Beschikking 88/384/EEG.**

3.2. Familieleden van de EU-burger die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten

Dat er behoefte is aan gezamenlijke bescherming van zowel EU-burgers als hun familieleden die niet het burgerschap van de Unie bezitten, is gebleken tijdens het Libanon-conflict in juli 2006, toen familieleden van EU-burgers waarvan de lidstaat niet in Libanon was vertegenwoordigd, via Cyprus werden geëvacueerd en gerepatrieerd. Er moet worden gezocht naar oplossingen voor de aanzienlijke moeilijkheden waarmee EU-burgers en hun familieleden in dergelijke situaties worden geconfronteerd en er moeten dus regelingen worden getroffen om te komen tot een gezamenlijke bescherming van in nood verkerende EU-burgers én hun familieleden die niet de nationaliteit van een EU-lidstaat bezitten.

Voorgestelde maatregel:

- **uitbreiding van de consulaire bescherming tot familieleden van de EU-burger die de nationaliteit van een derde land bezitten, en zulks met passende middelen (wijziging van Besluit 95/553/EG of een voorstel van de Commissie op basis van artikel 22 van het EG-Verdrag).**

---

15 Er zijn bijvoorbeeld slechts enkele lidstaten die voorzien in een rechtsmiddel tegen de weigering bescherming te verlenen.

16 PB L 183 van 14.7.1988, blz. 35.

3.3. Identificatie en repatriëring van stoffelijke resten

In de nasleep van de tsunami eind 2004 is gebleken hoe moeilijk het is stoffelijke resten te identificeren en te repatriëren. De plaatselijke overheden van derde landen kunnen een reeks formaliteiten opleggen, zoals een door de consulaire instanties af te geven laissez-passer voor lijken; door ziekenhuizen of politiediensten af te geven certificaten ter bevestiging van het overlijden en van de oorzaken van het overlijden; volksgezondheidsvoorschriften inzake doodskisten, of een beëdigde vertaling van administratieve documenten.

De families van de slachtoffers worden dus geconfronteerd met complexe procedures en met de kosten voor repatriëring.

Enkele lidstaten zijn toegetreden tot de Overeenkomst van de Raad van Europa van 26 oktober 1973 inzake het vervoer van lijken[17], die ten doel heeft de administratieve formaliteiten met betrekking tot het repatriëren van lijken te vereenvoudigen. Dit instrument laat de lidstaten echter een ruime beoordelingsmarge. Het is belangrijk alle lidstaten ervan te overtuigen tot dit instrument toe treden, en tegelijkertijd verder te streven naar vereenvoudiging.

Voor de repatriëringskosten zou aanvullend een Europese compensatieregeling kunnen worden ingevoerd.

Alvorens een lijk kan worden gerepatrieerd, moet het eerst worden geïdentificeerd. In dit verband zal de Commissie het onderzoek naar en de ontwikkeling van efficiënte instrumenten voor DNA-analyse die minder duur zijn dan de huidige instrumenten, stimuleren.

Voorgestelde maatregelen:

op korte termijn:

- **uitbreiding van de werkingssfeer van Besluit 95/553/EG tot de identificatie en repatriëring van stoffelijke resten;**
- **de lidstaten die nog geen partij zijn bij de Overeenkomst van Straatsburg van 1973 ertoe aanzetten alsnog tot deze overeenkomst toe te treden.**

op lange termijn:

- **vereenvoudiging van de procedures voor repatriëring van stoffelijke resten;**
- **eventuele invoering van een Europese compensatieregeling;**
- **het onderzoek naar en de ontwikkeling van instrumenten voor DNA-analyse stimuleren en een aantal Europese laboratoria ertoe aanzetten om zich te specialiseren in slachtofferidentificatie.**

3.4. Vereenvoudiging van de procedures voor financiële voorschotten

Aan de hand van Besluit 95/553/EG kan worden geïllustreerd hoe complex de procedure voor terugbetaling van kosten en voor de betaling van voorschotten aan in moeilijkheden verkerende burgers is: de aanvrager moet de goedkeuring verkrijgen van de staat waarvan hij de nationaliteit bezit en moet een document ondertekenen waarin hij zich verbindt tot terugbetaling; de staat waarvan de aanvrager de nationaliteit heeft, betaalt op verzoek van de bijstand verlenende staat alle kosten

[17] Raad van Europa, European Treaty Series nr. 80 (geratificeerd door 15 lidstaten).

terug; de burger betaalt de eigen staat terug. De onderdanen van bepaalde lidstaten kan worden verzocht hun paspoort achter te laten als garantie voor de bijstand verlenende staat.

Een mogelijke oplossing zou zijn te voorzien in een gecentraliseerde afhandeling van dossiers door een gemeenschappelijk bureau in het derde land en tegelijkertijd de in Besluit 95/553/EG beschreven administratieve procedures te vereenvoudigen.

Voorgestelde maatregel:

– **vereenvoudiging van de procedures voor financiële voorschotten.**

4. STRUCTUREN EN MIDDELEN

4.1. Oprichting van gemeenschappelijke bureaus

Voor individuele situaties zou een verzoek om bescherming geen bijzondere problemen mogen opleveren (bv. bij het verlies van documenten). Dit kan echter anders liggen wanneer het gaat om groepen mensen, bijvoorbeeld in het geval van cataclysmen, pandemieën, terroristische aanslagen of militaire conflicten.

Er moet een eerlijke taakverdeling tussen de lidstaten worden vastgesteld wanneer een groot aantal burgers waarvan de lidstaat niet is vertegenwoordigd in het betrokken derde land om bijstand of repatriëring verzoekt. In de bovengenoemde richtsnoeren werd getracht een dergelijke taakverdeling vast te leggen.

Om dergelijke situaties aan te pakken zouden gemeenschappelijke bureaus kunnen worden opgericht, zoals reeds werd voorgesteld in het verslag-Barnier en in de bovengenoemde mededeling van 28 juni 2006 over de uitvoering van het Haags programma[18]. Ook het Europees Parlement heeft voorstellen in die zin ondersteund[19].

Door de oprichting van gemeenschappelijke bureaus zouden de taken kunnen worden gestroomlijnd en zou kunnen worden bespaard op de vaste kosten van de diplomatieke en consulaire netwerken van de lidstaten.

De door deze gemeenschappelijke bureaus uit te voeren taken zouden kunnen worden gebaseerd op een systeem van plaatsvervanging tussen de lidstaten. Aldus zou uitvoering kunnen worden gegeven aan de volgende voorstellen:

– afhankelijk van het land en de aanwezigheid van vertegenwoordigingen van de lidstaten, zouden deze bureaus volgens een nog vast te stellen regeling kunnen worden ondergebracht in de verschillende nationale vertegenwoordigingen of ambassades, in een enkele vertegenwoordiging of een enkele ambassade dan wel in de delegatie van de Commissie. In elk geval zouden de consulaire ambtenaren, onder het gezag van hun staat, hun taken in de gemeenschappelijke bureaus uitoefenen. In een eerste fase zou dit project kunnen worden gestart in de vier in het verslag-Barnier genoemde testgebieden: het Caribische gebied, de Balkan, de Indische Oceaan en West-Afrika. Deze vier gebieden werden gekozen omdat het bestemmingen zijn voor toeristen uit Europa, er daar relatief weinig vertegenwoordigingen van de lidstaten zijn en de Commissie daar over delegaties beschikt die de nodige ondersteuning zouden kunnen verlenen. In dit verband zou ook gebruik kunnen worden gemaakt van het programma voor de uitwisseling van

[18] Zie voetnoot 4.

[19] Resolutie van 5 september 2000 over de gemeenschappelijke communautaire diplomatieke dienst.

personeel tussen diplomatieke diensten van de lidstaten, de Commissie en het Raadssecretariaat, zoals reeds is voorgesteld in de mededeling van de Commissie aan de Europese Raad van 8 juni 2006 over Europa in de wereld[20];

– met het oog op de taakuitvoering zouden de lidstaten een regeling inzake plaatsvervanging en werkverdeling kunnen invoeren die door het gemeenschappelijke bureau in elk derde land zou moeten worden toegepast, en zou deze regeling ter kennis moeten worden gebracht van de burgers;

– ter vergemakkelijking van de werkzaamheden van de gemeenschappelijke bureaus zouden burgers via voorlichtingscampagnes kunnen worden aangemoedigd om zich vrijwillig te laten registreren, hetgeen het verlenen van eventuele bijstand zou vereenvoudigen;

– in het kader van het gemeenschappelijke visumbeleid zijn belangrijke maatregelen aangenomen in de vorm van beschikkingen van de Raad tot aanpassing van de Gemeenschappelijke visuminstructies (GVI). Deze specifieke maatregelen zijn een voorbeeld van de toegevoegde waarde die Europa kan bieden. Om de nadelen te compenseren die voortvloeien uit een ontoereikende consulaire aanwezigheid in bepaalde derde landen, is de reeds bestaande mogelijkheid voor de lidstaten om een andere lidstaat te vertegenwoordigen bij de afgifte van visa nog uitgebreid[21]. Andere wijzigingen van de GVI hebben geleid tot een versterking van de plaatselijke consulaire samenwerking en tot een grotere rol voor deze samenwerking bij de toepassing van het gemeenschappelijke visumbeleid[22]. In het verlengde van deze maatregelen heeft de Commissie recentelijk initiatieven gepresenteerd ter aanvulling van het acquis op dat gebied. Het gaat in de eerste plaats om een voorstel tot oprichting van gemeenschappelijke centra voor de inontvangstneming van visumaanvragen[23], dat ten doel heeft de invoering van biometrische kenmerken te vereenvoudigen en nieuwe vormen van vertegenwoordiging mogelijk te maken. Ten tweede heeft de Commissie een voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode ingediend[24]. Deze visumcode is één instrument waarin alle bepalingen inzake de procedures voor visumafgifte onderling zijn aangepast en gebundeld. Doel van de voorgestelde visumcode is met name de plaatselijke consulaire samenwerking op het gebied van visa te versterken en efficiënter te maken. Op lange termijn zou moeten worden onderzocht hoe de ontwikkelingen in de richting van gemeenschappelijke bureaus ter versterking van de consulaire bescherming kunnen worden afgestemd op de ontwikkelingen inzake gemeenschappelijke centra op het gebied van het visumbeleid.

---

20 COM(2006) 278 def.; Europa in de wereld — praktische voorstellen om de samenhang, het effect en de zichtbaarheid van het EU-optreden te vergroten.

21 Beschikking 2004/15/EG van de Raad van 22.12.2003, PB L 5 van 9.1.2004.

22 Beschikking 2002/585/EG van 12.7.2002 betreffende de samenwerking met reisagentschappen (PB L 187 van 16.7.2002) en Beschikking 2004/17/EG van 22.12.2003 tot invoering van een reisverzekeringsverplichting (PB L 5 van 9.1.2004).

23 COM(2006) 269 def. van 31.5.2006.

24 COM(2006) 403 def. van 13.7.2006.

Voorgestelde maatregelen:

- **oprichting van "gemeenschappelijke bureaus", in een eerste fase in de volgende gebieden: het Caribische gebied, de Balkan, de Indische Oceaan en West-Afrika;**
- **bekendmaking van de regeling inzake plaatsvervanging tussen de lidstaten in derde landen;**
- **voorlichtingscampagnes waarbij de burgers worden aangemoedigd zich te laten registreren bij het relevante gemeenschappelijke bureau;**
- **op lange termijn: uitoefening van consulaire taken door de gemeenschappelijke bureaus, zoals de afgifte van visa of de legalisatie van documenten.**

4.2. Opleiding van ambtenaren van de lidstaten

Met het oog op een efficiënte opleiding van met name het personeel van de "gemeenschappelijke bureaus", zou de Commissie voor ambtenaren van de lidstaten en van de communautaire instellingen gezamenlijke opleidingen kunnen organiseren, bijvoorbeeld met betrekking tot de controles van de buitengrenzen van de EU, de repatriëring van stoffelijke resten of het recht op diplomatieke en consulaire bescherming.

Voorgestelde maatregel:

- **opleiding voor ambtenaren van de lidstaten en van de communautaire instellingen.**

5. TOESTEMMING VAN DE AUTORITEITEN VAN DERDE LANDEN

Voor de uitvoering van artikel 20 van het EG-Verdrag is de toestemming van derde landen vereist.

Een algemeen volkenrechtelijk beginsel is dat voor de bescherming van een burger van een staat door een andere staat, de toestemming van het betrokken derde land is vereist[25].

Krachtens artikel 20 van het EG-Verdrag moeten de lidstaten de internationale onderhandelingen beginnen die met het oog op deze bescherming vereist zijn.

Elke lidstaat moet dus bilaterale onderhandelingen[26] aanknopen met derde landen. Maar het zou ook mogelijk zijn in de door de Gemeenschap en haar lidstaten gesloten gemengde overeenkomsten een standaardclausule betreffende toestemming voor het verlenen van diplomatieke en consulaire bescherming op te nemen. Overeenkomstig een dergelijke clausule zouden derde landen ermee moeten instemmen dat EU-burgers kunnen worden bijgestaan door elke lidstaat die ter plaatse is vertegenwoordigd.

Een specifiek geval betreft de aanhouding van vissersvaartuigen die de vlag voeren van een lidstaat en de arrestatie van de kapitein en de bemanning. Overeenkomstig een aantal visserijovereenkomsten zijn de autoriteiten van het betrokken derde land

---

[25] Artikel 45, onder c, en artikel 46 van het Verdrag van Wenen van 1961 inzake diplomatiek verkeer en artikel 8 van het Verdrag van Wenen van 1963 inzake consulair verkeer.

[26] Deze overeenkomsten vullen de in Beschikking 88/384/EEG bedoelde overeenkomsten aan: zie punt 3.1 van dit groenboek.

verplicht de delegatie van de Europese Commissie ter plaatse te informeren, die op haar beurt "gehouden is diplomatieke bescherming"[27] te verlenen, zoals werd beklemtoond in het arrest "Odigitria"[28].

Hoewel er geen algemene lessen kunnen worden getrokken uit het arrest "Odigitria", dat immers louter betrekking had op een visserijovereenkomst, kan op lange termijn toch de vraag worden gesteld of deze plicht tot het verlenen van diplomatieke bescherming niet voortvloeit uit de uitoefening van de communautaire bevoegdheden.

Voorgestelde maatregelen:

- **opneming van een toestemmingsclausule in de met derde landen gesloten gemengde overeenkomsten;**
- **op lange termijn: onderzoek van de mogelijkheid ervoor te zorgen dat derde landen erin toestemmen dat de Unie op de met haar bevoegdheden samenhangende gebieden bescherming kan verlenen via de delegaties van de Commissie.**

6. CONCLUSIES

In dit groenboek draagt de Commissie ideeën aan voor de versterking van het recht op diplomatieke en consulaire bescherming door de Gemeenschap. Alvorens de daarvoor noodzakelijke maatregelen te treffen, waarvoor initiatieven harerzijds of een coördinatie met de lidstaten zijn vereist, wenst de Commissie een brede publieke discussie op gang te brengen met het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en met alle belanghebbenden: lidstaten, NGO's en de civiele samenleving, alsook de Europese burgers.

Daartoe kunt u uw standpunt over de hierboven gepresenteerde maatregelen uiterlijk op 31.3.2007 aan de Commissie toezenden op het volgende e-mailadres: JLS-DIPLOCONSUL-PROTECTION@ec.europa.eu.

De ontvangen reacties zullen met vermelding van de auteur worden gepubliceerd op "Your Voice in Europe", tenzij de auteur anoniem wenst te blijven of de Commissie verzoekt zijn volledige reactie als vertrouwelijk te behandelen.

Ter afsluiting van deze raadpleging zal een hoorzitting met alle belanghebbenden worden georganiseerd.

---

[27] Bijvoorbeeld de visserijovereenkomst tussen de EEG en de Republiek Ivoorkust (PB L 379 van 1990, blz. 3).

[28] Arrest van het Gerecht van 6 juli 1995 in zaak T-572/93.