

Naar een consulaire wet voor Nederland

Een voorstel van Sjoerd Sjoerdsma (D66) en Bram van Ojik (GroenLinks)

D66

**GROEN
LINKS**

INHOUD

2. Een Nederlandse consulaire wet	4
3. Pandemie	6
4. Reguliere dienstverlening	8
4.1. Documentverstrekking	8
4.2 reisadviezen	10
4.3 Gedetineerdenbegeleiding	11
5. Rechtsvergelijkend	13

Inleiding

Afgelopen jaar werd Nederland en de rest van de wereld geconfronteerd met de uitbraak van het COVID-19 virus. Tijdens de uitbraak van de pandemie verbleven meer dan 200.000 Nederlanders in het buitenland voor vakantie, voor werk of studie, of vanwege familiebezoek. Door de ernst en snelheid van de pandemie werden over de hele wereld plotse en strikte maatregelen genomen, waardoor veel Nederlanders vast kwamen te zitten. Vast in een ander land en gevangen in een onzekere en onduidelijke situatie. Vragen waarop wij met de kennis van nu het antwoord weten, waren toen allerm minst duidelijk. Hoe lang zullen wij hier nog vastzitten? Worden we überhaupt wel opgehaald? En wat kan de overheid voor ons betekenen?

De pandemie kwam als een donderslag bij heldere hemel en legde op vervelende wijze bloot welke onduidelijkheid het gebrek aan goede wetgeving op consulaire gebied tot gevolg heeft. Daarom pleiten D66 en GroenLinks voor de invoering van een consulaire wet, waarin wordt vastgelegd op welke consulaire bijstand een Nederlandse burger kan rekenen. Voor vele Nederlanders was namelijk onduidelijk wat zij van de Nederlandse overheid konden verwachten en dat willen D66 en GroenLinks in de toekomst voorkomen.

Niet alleen ingeval van een wereldwijde virusuitbraak, maar ook in het normale, dagelijkse leven biedt een consulaire wet meer zekerheid. Want ook als je in het buitenland aan het werk of gezellig op vakantie bent, kunnen er (persoonlijke) rampen voltrekken, waar je niet op voorbereid bent en hulp van de Nederlandse overheid bij nodig hebt. Daarnaast biedt de introductie van een consulaire wet de uitgelegde kans om een antwoord te bieden op andere consulaire vraagstukken. Zo worden reisadviezen bij rampen nu veelal laat aangepast, en krijgen gedetineerde Nederlanders in het buitenland niet altijd voldoende ondersteuning. Ook hierop biedt de introductie van een consulaire wet een antwoord. Het voornaamste doel van deze nieuwe consulaire wet is dan ook om rechtszekerheid te bieden aan hen die daar – gezien hun situatie – als geen ander behoefte aan hebben.

2. Een Nederlandse consulaire wet

Nederland kent, afgezien van enkele wetten die aspecten van consulaire dienstverlening vastleggen, geen consulaire wet. Onze consulaire dienstverlening ligt beschreven in beleidskaders. De regering is van mening dat consulaire dienstverlening baat heeft bij flexibiliteit en in veel gevallen maatwerk vereist, en dus niet vastgelegd zou moeten worden in een wet. Wat D66 en GroenLinks betreft, zou de invoering van een consulaire wet grote voordelen bieden. Het zou onder meer veel onzekerheden kunnen voorkomen op het moment dat zich weer een internationale crisissituatie voordoet. Daarnaast biedt het ook in normalere tijden betere houvast.

4 In deze wet moet opgenomen worden welke hulp consulaire ambtenaren moeten bieden aan gestrande reizigers.

Hierdoor wordt duidelijk op wat voor hulp Nederlanders kunnen rekenen als zij zich onverhoopt in het buitenland en in een crisissituatie bevinden. De bestaande beleidsvrijheid en het maatwerk dat de beleidskaders biedt wordt behouden, terwijl de minimale inspanning die in de wet wordt vastgelegd rechtszekerheid en houvast biedt. Omdat consulaire dienstverlening in veel gevallen maatwerk is en daarmee zeer context afhankelijk, zal een dergelijke wet voldoende rekening moeten houden met de grote verscheidenheid aan situaties en omgevingen waarin consulaire dienstverlening zich voordoet. In dit verband zullen bepaalde verplichtingen in de vorm van inspanningsverplichtingen worden gegoten.

Resumerend zou de consulaire wet in ieder geval de volgende zaken moeten vastleggen:

- de consulaire bijstand waar Nederlanders op mogen rekenen in noodsituaties in het buitenland, zoals bij een pandemie, natuurrampen en geweld;
- wanneer hulp wordt geboden bij repatriëring en waar de kosten van deze consulaire nooddiensten liggen;
- de consulaire diensten waar Nederlanders op mogen rekenen in het kader van documentverstrekking en de continuïteit van die dienstverlening, ook in tijden van crises en in geval van noodsituaties;
- een maximumtermijn waarbinnen reisadviezen aangescherpt moeten worden bij verslechterende veiligheidssituaties; en
- de consulaire bijstand die Buitenlandse Zaken moet verlenen aan Nederlanders die in het buitenland gearresteerd worden en het minimumaantal gedetineerdenbezoeken per jaar.

3. Pandemie

6 Zoals hierboven aangegeven, verbleven meer dan 200.000 Nederlanders in het buitenland tijdens de uitbraak van de COVID-19 pandemie. Veel Nederlanders zaten – tegen hun wil in – vast, in een land ver van huis. Geconfronteerd met een dicht luchtruim, een reisverbod, discriminatie en gesloten hotels en verblijfplekken. Om nog te zwijgen over de angsten die zij hadden om ziek te worden in een land waar de gezondheidszorg ondermaats is of dat zij niet op tijd terug konden naar zieke of hulpbehoevende familieleden in Nederland. Velen hebben daarbij hoge kosten gemaakt door (meerdere) vliegtickets te kopen voor vluchten die geannuleerd werden, door verlengd verblijf of door telefoonkosten.

In eerste instantie liet de overheid weten dat reis- en luchtvaartorganisaties verantwoordelijk zijn voor het terughalen van deze mensen. De gigantische hoeveelheid gestrande reizigers, de omvang en veelzijdigheid van dit probleem, leidde – logischerwijs - tot grote capaciteitsproblemen bij Buitenlandse Zaken. Door de geweldige inzet van de medewerkers van het ministerie, de diplomaten en de reis- en luchtvaartorganisaties zijn gelukkig heel veel Nederlanders alsnog snel huiswaarts gekeerd.

Om gestrande reizigers zo spoedig mogelijk terug naar huis te halen, had Buitenlandse Zaken het repatriëringsprogramma Bijzondere Bijstand Buitenland opgesteld. Van de ruim 25.000 Nederlanders die zich op dit platform geregistreerd hadden, is het overgrote deel binnen enkele weken huiswaarts gekeerd. Omdat dit een ongekennde crisis was, zonder precedent, bestonden er in de opzet en uitvoering van deze repatriëringsmissie ook veel vragen.

Kan het registratiesysteem de vele telefoontjes en website-bezoeken wel aan als het online gaat? Wie is verantwoordelijk voor het ophalen van deze reizigers: de luchtvaartmaatschappijen of de Nederlandse regering? Moet Buitenlandse Zaken ook helpen om mensen naar een internationaal vliegveld te begeleiden in landen waar een straatverbod geldt? Wie betaalt de kosten voor een veilige terugkeer? Mogen niet-Nederlandse partners van deze Nederlanders ook meereizen naar Nederland?

Niet alleen bij reizigers, maar ook bij de grote groep Nederlanders die voor langere tijd in het buitenland woont bestond er grote onduidelijk over repatriëring. Velen van hen ervoeren dat alle aandacht naar gestrande reizigers ging, maar dat zij die in het buitenland woonachtig zijn vergeten werden. Wat als ze niet onmiddellijk voor repatriëring zouden kiezen? Hadden ze dan hun recht verspeeld of konden ze ook later nog aanspraak maken op hulp van Buitenlandse Zaken?

Het gebrek aan een wettelijke regeling inzake consulaire bijstand heeft bijgedragen aan de moeizame beantwoording van deze vragen. Het was al bekend – ook voor de uitbraak van het virus – dat de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken bij repatriëring in het algemeen onduidelijk is voor zowel reisorganisaties als reizigers, zo blijkt uit het verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer van 2019.

D66 en GroenLinks stellen daarom voor om een consulaire wet te introduceren die duidelijkheid verschaft over de consulaire plichten van de Nederlandse staat jegens haar burgers in het buitenland. Deze wet maakt het voor iedereen duidelijk welke inspanningen Buitenlandse Zaken moet verrichten voor Nederlanders die in het buitenland in nood verkeren. Het biedt ook houvast en duidelijkheid voor het ministerie zelf, omdat het neerlegt in welke gevallen een beroep op de consulaire ambtenaren gedaan kan worden.

4. Reguliere dienstverlening

4.1. Documentverstrekking

Een ander groot probleem dat zich voordeed tijdens de uitbraak van de COVID-19 pandemie, was dat de reguliere consulaire dienstverlening grotendeels stil kwam te liggen. Niet alleen reizigers werden overvallen door de snelle beperkende maatregelen die landen namen. Ook veel Nederlandse ambassades werden overvallen door de maatregelen en staf werd terug naar Nederland gehaald. Veel Nederlandse ambassades en consulaten sloten voor langere tijd fysiek hun deuren. Hoewel de online en telefonische dienstverlening doorging, leverde het sluiten van de ambassades voor veel reizigers grote problemen op.

Zo konden veel mensen die wel naar Nederland mochten, niet naar Nederland reizen omdat de ambassade geen reis papier meer kon afgeven. Een veel gehoord probleem, deed zich voor rond de afgifte van reisdocumenten. Doordat bijvoorbeeld de Nederlandse ambassades de deuren fysiek sloten tijdens de uitbraak van COVID-19, kwam ook de reguliere consulaire dienstverlening stil te liggen waaronder ook de documentverstrekking. Eén groot probleem waar veel Nederlanders tegenaan liepen, was dat zij wel naar Nederland mochten reizen met hun paspoort, maar hun buitenlandse partner niet, terwijl deze partner daar wel recht op had.

Zo waren er veel partners die van de IND wél naar Nederland mochten reizen, maar vanwege de gesloten ambassade de noodzakelijke MVV-sticker niet op konden halen. Hierdoor kwamen veel stellen en gezinnen vast te zitten, enkel en alleen omdat ze hun papier niet fysiek op konden halen. In sommige gevallen hoorden reizigers begin april al, dat ze tot ten minste halverwege juni zouden moeten wachten voordat de ambassade weer zou openen en hun partner de benodigde sticker op zou kunnen halen.

Een consulaire wet zou ook hier uitkomst kunnen bieden, door minimumvereisten neer te leggen over de mate waarin reguliere consulaire dienstverlening doorgang moet vinden, ook tijdens rampen. Eenzelfde bepaling zou moeten gelden voor het verstrekken van visa door de IND, die juist in uitzonderlijke tijden zonder vertraging doorgang zou moeten vinden. Het zou ook de mogelijkheid kunnen bieden om de reguliere consulaire dienstverlening in meer algemene zin tegen het licht te houden.

De afgelopen jaren is veel van de consulaire dienstverlening geregionaliseerd (en soms ook geprivatiseerd), wat in hoge mate de mogelijkheden van ambassades en consulaten om rechtstreeks iets voor burgers te doen beperkt. Hoewel de ambassades dus wel de vragen (en de kritiek) krijgen, beschikken zij in veel gevallen niet langer over de instrumenten om er iets mee te doen.

4.2 reisadviezen

Een andere belangrijke taak van Buitenlandse Zaken is het verstrekken van reisadviezen. Door de juiste informatie op een rij te zetten, weten Nederlanders of het veilig is om naar een bepaald land te gaan en waar ze op moeten letten. Het is niet alleen veilig en prettig voor reizigers om reisadviezen die actueel zijn te raadplegen, het kan ook consequenties hebben voor je verzekering, omdat bepaalde zaken niet vergoed worden als je tegen het reisadvies in toch naar gevaarlijke gebieden reist. Gelukkig worden de reisadviezen goed geraadpleegd; iedere maand wel 210.000 keer. Het is daarom belangrijk dat de reisadviezen duidelijk en up-to-date zijn.

De minister heeft zichzelf ten doel gesteld om het reisadvies binnen 24 uur aan te passen, als de veiligheidssituatie in een land verslechtert. Helaas lukt het maar in 11% van de gevallen om de reisadviezen ook daadwerkelijk binnen deze termijn aan te passen. De gemiddelde tijd is langer dan twee dagen. Natuurlijk is het belangrijk dat dit zorgvuldig gebeurt - en zorgvuldigheid kost tijd. Maar bij snel verslechterende situaties, moet direct duidelijk zijn dat reizen afgeraden wordt. Ingeval van een snel veranderende veiligheidssituatie in een land en gebrekkige informatie daaromtrent, zou – zonder het hele reisadvies aan te passen – via een noodsignalering direct duidelijk kunnen worden gemaakt dat reizen afgeraden wordt.

Dit voorkomt dat Nederlanders naar het buitenland reizen, terwijl de dag ervoor een grote terroristische aanslag heeft plaatsgevonden, zoals gebeurde in Sri Lanka in april 2019. Reizigers die naar Sri Lanka waren afgereisd ten tijde van deze aanslag, omschreven de informatie over de veiligheidssituatie die ze kregen van Buitenlandse Zaken zelfs als 'rommelig' en 'te weinig' (ARK rapport BuZa 2019). Ook hier biedt een consulaire wet voordelen, door bijvoorbeeld een maximumtermijn te stellen waarbinnen Buitenlandse Zaken het reisadvies aan moet passen, indien zich een gevaarlijke situatie voordoet voor reizigers.

4.3 Gedetineerdenbegeleiding

Voor de ongeveer 1800 Nederlanders die in het buitenland in gevangenschap zitten, is het ministerie van Buitenlandse Zaken erg belangrijk. Iemand die net is opgepakt in het buitenland, heeft vaak direct behoefte aan consulaire en juridische hulp van de ambassade. De Nederlandse diplomaten of de ambassadeur ter plekke, kunnen een bemiddelende rol spelen in gevoelige situaties - bijvoorbeeld wanneer een Nederlandse journalist in het buitenland wordt opgepakt onder verdachte omstandigheden.

11

Zeker voor Nederlanders die voor langere tijd, soms zelfs levenslang, in het buitenland vastzitten, speelt Buitenlandse Zaken een belangrijke rol. Zo onderhouden de gedetineerden contact met Nederland, krijgen zij de nodige steun en kunnen ze uitleggen welke hulp ze nodig hebben. Voor Buitenlandse Zaken is dit ook erg belangrijk, omdat zij zo wereldwijd een goed beeld houden van de omstandigheden in buitenlandse gevangenissen. Dit is één van de belangrijke ogen-en-oren functies van het ministerie op het gebied van mensenrechten.

Door middel van subsidies van Buitenlandse Zaken kunnen medewerkers van NGOs en vrijwilligers deze gevangen ook bezoeken, bijvoorbeeld voor resocialisatie of sociale en geestelijke bijstand. Voor de mate waarin gedetineerden hulp aangeboden krijgen, maakt Buitenlandse Zaken onderscheid in niet-zorg- en zorglanden, waar de laatste categorie wordt gekenmerkt doordat zij niet aan de minimumvoorwaarden op het gebied van detentie en rechtsgang voldoen. Ongeveer een derde van de gedetineerden in het buitenland zit vast in een zorgland. Zij hebben over het algemeen meer steun en hulp nodig. Voor zorglanden zouden ambassademedewerkers in principe twee tot vier keer per jaar een bezoek af moeten leggen.

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt helaas dat de frequentie waarmee zowel Nederlandse diplomaten als vrijwilligers gevangen in het buitenland bezoeken, de afgelopen jaren terugloopt. Dit geldt zowel voor zorg- als niet-zorglanden. In niet-zorglanden is uit ditzelfde onderzoek gebleken dat maar één bezoek per jaar als te krap wordt ervaren. In zorglanden is het doel van Buitenlandse Zaken om meer maatwerk te leveren niet gerealiseerd.

Doordat bezoek aan gedetineerden steeds meer uitbesteed is via subsidies, is Buitenlandse Zaken haar directe inzicht in de detentie-omstandigheden in andere landen meer en meer kwijtgeraakt. De introductie van een consulaire wet zou ook hier uitkomst kunnen bieden. Zo kan bijvoorbeeld een minimaal aantal bezoeken vastgelegd worden. Ook kan bijvoorbeeld een vaste termijn worden vastgesteld, waarbinnen geëvalueerd moet worden of een land al dan niet een zorgland is. Hiermee blijft maatwerk mogelijk, maar wordt wel duidelijk welke hulp Buitenlandse Zaken ten minste moet leveren.

5. Rechtsvergelijkend

Er zijn om ons heen veel voorbeelden van andere (EU-)landen die zo'n wet al hebben. Zo kennen onze buurlanden België en Duitsland bijvoorbeeld wel een consulaire wet. In de Duitse Konsulargesetz wordt consulaire bijstand niet als burgerrecht genoemd, maar het benoemt wel de consulaire bijstand die de staat moet verlenen. Het legt onder meer de bevoegdheden en taken van consulaire ambtenaren vast in verschillende omstandigheden, zoals bij gedwongen huwelijken, gevangenschap in het buitenland en noodsituaties.

13

Deze Duitse wet biedt alle ruimte voor maatwerk, omdat in de wet omschreven staat dat de bijstand afhangt van de omstandigheden in de regio. Tegelijkertijd legt het wel de minimumplichten voor de staat neer. In Estland is de consulaire dienstverlening zelfs in de grondwet verankert. Voorts reguleert de Estse wet consulaire dienstverlening hoe de staat de belangen en rechten van de burgers en rechtspersonen in het buitenland moet beschermen en op welke manier de staat consulaire bijstand mag verlenen aan niet-Esten. In weer andere landen, zoals de VS, zijn consulaire verantwoordelijkheden in verschillende wetten vastgelegd.