

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2021

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 oktober 2020

In het Notaoverleg consulaire zaken van 29 juni 2020 (Kamerstuk 35 300 V, nr. 72) heb ik toegezegd schriftelijk terug te komen op het voorstel van D66 en GroenLinks inzake consulaire wetgeving. In het notaoverleg heb ik mijn eerste reactie op het voorstel gegeven. In deze brief ga ik uitgebreider op het voorstel in.

Voorstel en afwegingen

De Kamerleden Sjoerdsma (D66) en Van Ojik (GroenLinks) hebben op 29 juni 2020 een voorstel ingediend, getiteld «Naar een consulaire wet voor Nederland». Betrouwbaarheid, transparantie en voorspelbaarheid van de consulaire bijstand voor burgers komen als leidende principes in het voorstel naar voren.

Ik deel deze ambities, en het Ministerie van Buitenlandse Zaken werkt er hard aan om deze te verwezenlijken. De basis voor consulaire dienstverlening ligt in internationale verdragen en nationale wetten.¹ Het recht op gelijke behandeling, zoals vastgelegd in de Grondwet, is leidend. Eenieder die zich in een vergelijkbare situatie bevindt, wordt op vergelijkbare wijze behandeld. De nadere invulling van consulaire producten en diensten, evenals wat de burger consulaire van de Nederlandse rijksoverheid in het buitenland in de meest voorkomende situaties mag verwachten, zijn beschreven in de jaarlijkse consulaire beleidsnota, «de Staat van het Consulaire». De eerste nota van 7 december 2018 bevat een volledige en gedetailleerde consulaire producten- en dienstencatalogus. Ook uitgangspunten zoals de eigen verantwoordelijkheid van de burger en bijstand als maatwerk zijn hierin uiteengezet. Sinds 2018 wordt met een jaarlijkse opvolgende uitvoerige beleidsnota en rapportage aan de Kamer verder invulling gegeven aan de inhoud en verlening van consulaire producten

¹ Zie ook Consulaire beleidsnota, «de Staat van het Consulaire», d.d. 7 december 2018, Annex 4, Kamerstuk 35 000 V, nr. 51.

en diensten, alsmede de plannen en ambities op dit terrein. Het ministerie werkt verder aan de hand van onafhankelijke onderzoeken en evaluaties voortdurend aan de verbetering van de consulaire diensten, bijstand en crisisrespons.

Ik deel ook de ambitie uit het voorstel om de communicatie over consulaire dienstverlening verder te intensiveren en te verbeteren. Intensievere en betere consulaire communicatie is sinds enkele jaren prioriteit. Het ministerie geeft hieraan dan ook vorm via verschillende kanalen als woordvoering, het 24/7 consulaire contact center, sociale media en websites.

De vraag is of een om consulaire wet bijdraagt aan de verwezenlijking van de in het voorstel beoogde ambities. Formele consulaire wetgeving:

- kan alleen een hoog abstractieniveau hebben, omdat het veel consulaire situaties moet kunnen omvatten en rekening moet houden met de lokale context. Dit biedt dus niet meer duidelijkheid over wat de burger in een concreet geval kan verwachten en wat niet – dit zou nog altijd nader uitgewerkt moeten worden in beleid en uitvoering;
- zou in een gedetailleerde vorm de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk beperken en daarmee minder rekening kunnen houden met de individuele specifieke omstandigheden van het geval. Een zekere mate van beleidsvrijheid is daarom nodig;
- kan moeilijk rekening houden met de mate waarin en de wijze waarop het ministerie in verschillende landen en situaties consulaire bijstand kan uitvoeren. Nederlanders in het buitenland hebben universele rechten, maar zijn ook onderworpen aan lokale wet- en regelgeving. Nederlandse wetgeving kan daarmee strijdig zijn, of onmogelijk uit te voeren;
- leidt tot onnodige juridisering van de consulaire dienstverlening met vraagstukken van toezicht, naleving en handhaafbaarheid. Invulling van wat de burger bij wet wel of niet kan verwachten is dan afhankelijk van rechtsgang en jurisprudentie. De precisering is nu ondervangen door beleid;
- draagt niet bij aan grotere rechtszekerheid van de burger;
- leidt slechts in beperkte mate tot bekendheid van wat de overheid kan bieden op dit terrein. De jaarlijks terugkerende consulaire beleidsnota, beleidsbrieven, debatten en publiekscampagnes bieden een terugkerende en laagdrempelige mogelijkheid tot gedetailleerde communicatie met zowel uw Kamer als met het publiek.

Een wettelijke grondslag leidt daarmee niet direct tot meer duidelijkheid over wat de burger van de overheid kan verwachten vanwege verschillende omstandigheden in landen buiten Nederland en (beperkingen in) de uitvoering. Veel van de in het voorstel genoemde voorbeelden die een wet nodig zouden maken, hebben eerder te maken met (beperkingen in) de uitvoering, dan met het ontbreken van een wet. Zo beïnvloeden de in andere landen geldende regels, wetten en richtlijnen, alsook de feitelijke opstelling van lokale autoriteiten de mate en vorm waarin de Nederlandse overheid in een land consulaire bijstand kan verlenen. Voorbeelden hiervan zijn het toelaten van bezoek aan gedetineerden of – in het geval van repatriëring- het toekennen van landingsrechten. Illustratief was dat landen met een nationale consulaire wet bij de recente wereldwijde repatriëringen tegen dezelfde belemmeringen en beperkingen aanliepen als Nederland. Ook de mate waarin mensen, bijvoorbeeld kwetsbare personen, in staat zijn om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen of dragen is moeilijk te vervatten in een algemene consulaire wet en vergt vrijwel altijd individueel maatwerk.

Beoogde verbeteringen op 4 thema's

In het voorstel worden vier specifieke onderdelen van de consulaire dienstverlening genoemd die met een wet zouden verbeteren. Op elk van deze thema's ga ik hieronder in.

a. Crisisrespons: op welke bijstand mogen Nederlanders rekenen in noodsituaties (crisissituaties) in het buitenland, inclusief de vraag wanneer wordt repatriëring geboden en voor wie zijn de kosten

Zoals uiteengezet in de Staat van het Consulaire kan het Ministerie van Buitenlandse Zaken alleen als het echt niet anders kan en wanneer het veilig genoeg is besluiten over te gaan tot evacuatie van Nederlanders uit het crisisgebied. Nederlanders worden afhankelijk van de omstandigheden en de mogelijkheden geëvacueerd naar een nabije veilige plek of naar Nederland. De Nederlandse overheid heeft geen wettelijke verplichting om Nederlanders bij crises in het buitenland te evacueren en kan er in voorkomend geval voor kiezen niet tot evacuatie over te gaan. De overheid heeft wel een inspanningsverplichting om Nederlanders tijdig te informeren over de veiligheidssituatie in het buitenland en hen te adviseren. Dit gebeurt via de bestaande informatiediensten, zoals de reisadviezen via Nederlandwereldwijd.nl en de app.

Door de burger zoveel mogelijk te informeren over de situatie ter plaatse kan hij/zij zelf de verantwoordelijkheid nemen en al dan niet met behulp van een verzekeraar of alarmcentrale het land verlaten. Als dat niet meer mogelijk is, dan moet de overheid een afweging maken ten aanzien van de proportionaliteit (staat de inzet in verhouding tot de nood) en subsidiairiteit (is er een andere betere of makkelijkere manier). In beginsel is de burger zelf verantwoordelijk voor de kosten (via een reisverzekering).

Een wet waarin de inspanningsverplichting andermaal is vastgelegd, biedt hierin voor de burger geen toegevoegde waarde. Hoe die algemene principes worden uitgewerkt is afhankelijk van de situatie.

De situatie die vanaf maart 2020 ontstond door de COVID-19-pandemie was zonder enig precedent. Op consulair terrein heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken niet eerder een crisissituatie meegemaakt met een dergelijke wereldwijde omvang en die nog immer duurt. Dat stelde het ministerie voor uitdagingen. Mede daarom is ook het BBB-convenant met externe private partijen tot stand gekomen, omdat duidelijk werd dat een repatriëring van een dergelijke omvang niet door de overheid alleen kon worden gedaan. Waar tienduizenden Nederlanders wereldwijd onmiddellijk een oplossing wensten voor hun individuele situatie moesten veel oplossingen in de praktijk worden gevonden en in samenwerking met anderen worden uitgevoerd.

Ik ben van mening dat de consulaire crisisorganisatie, gezien de enorme en deels nieuwe opgave, adequaat heeft gereageerd. Wel heeft de grote crisis geresulteerd in een discontinuïteit van onderdelen van de reguliere consulaire dienstverlening, zoals de reisdocumentverstrekking. De keuzes die hierin zijn gemaakt volgden uit de omstandigheden in – en maatregelen van – andere landen en de verantwoordelijkheid die het ministerie nam in het tegengaan van de pandemie. En daarnaast uit de verantwoordelijkheid die het ministerie draagt als werkgever voor haar personeel.

De crisis en de inspanningen op het terrein van crisisrespons n.a.v. de COVID-19-pandemie, onder meer op het terrein van de reisadviezen, zijn nog niet beëindigd. Het ministerie zet vanzelfsprekend in op het vergaren van geleerde lessen uit de afgelopen uitzonderlijke periode en het

toepassen daarvan in de voorbereiding op eventuele toekomstige noodsituaties en repatriëringen.

De komende periode evalueren het ministerie en externe partijen de crisisrespons op de COVID-19-pandemie. Zoals reeds aangegeven zal in de Staat van het Consulaire 2021 nader ingaan op de lessen en hoe deze kunnen worden verwerkt in beleids- en uitvoeringskaders.

b. Paspoort- en visumverlening: vastlegging van de continuïteit van documentverstrekking (paspoorten en visa) in tijden van crises en noodsituaties

In de afgelopen crisisperiode is de documentverstrekking in het buitenland door het Ministerie van Buitenlandse Zaken afgeschaald, maar niet stilgelegd. In nood- en uitzonderingssituaties heeft het ministerie zich ingezet om de afgifte van reisdocumenten, Schengenvisa en MVV mogelijk te maken. Deze dienstverlening aan Nederlanders en vreemdelingen was desalniettemin beperkt door de lokale omstandigheden. Wettelijk gegarandeerde continuering van de dienstverlening was, gezien de omstandigheden en de maatregelen van de lokale autoriteiten, op veel plaatsen onmogelijk.

Visumverlening vloeit voort uit het Schengenvisumbeleid en Europese wet- en regelgeving, waaronder de Visumcode (EU-verordening Nr 810/2009). De hervatting van de visumverlening voor Nederland is naast de beperkingen door de crisis n.a.v. de COVID-19-pandemie ook sterk bepaald door Europese afspraken en maatregelen zoals het EU-inreisverbod dat sinds medio maart 2020 van kracht is en de geleidelijke versoepeling daarvan per 1 juli 2020.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zet in op het toekomstbestendig maken van de consulaire dienstverlening. Zoals eerder aan uw Kamer bericht, heeft het ministerie die ambitie reeds in de praktijk gebracht door de eerste stappen te zetten om de dienstverlening zoveel mogelijk te digitaliseren, zonder daarbij afbreuk te doen aan de veiligheid en kwaliteit van die dienstverlening.

In noodsituaties zet het ministerie in op het versneld afgeven van nooddocumenten. Ook hier zijn de mate van acute nood en tijdsdruk en de lokale omstandigheden leidend. Het juridisch garanderen van dienstverlening in ongeken- en onvoorziene crisissituaties zou mijns inziens dan ook geen eerlijke verwachtingen scheppen bij de burger.

c. Reisadviezen: een maximumtermijn waarbinnen reisadviezen aangescherpt moeten worden bij verslechterende veiligheidssituaties

In mijn brief aan uw kamer dd. 23 september jl. over het afwegingskader voor de totstandkoming en aanpassing van reisadviezen (Kamerstukken 35 570 V en 25 295, nr. 5) wordt ingegaan op het beleidskader voor reisadviezen, de eisen die worden gesteld aan de inhoud en het proces voor totstandkoming en vormgeving van reisadviezen. Daarin wordt ook ingegaan op het belang van en de vraag naar actuele reisadviezen, wat door de crisis n.a.v. de COVID-19-pandemie wordt onderstreept. Zoals wordt voorgesteld, laat een termijn voor aanpassing zich echter moeilijk vaststellen, ook gelet het belang van zorgvuldigheid dat van een reisadvies van de overheid mag worden verwacht. Ook is een aanpassing niet altijd het gevolg van een in de tijd aan te wijzen incident, maar kan deze het resultaat zijn van diverse ontwikkelingen die op een bepaald moment culmineren in een verslechterde veiligheidssituatie.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken zet zich in om de burger, ook via het reisadvies, snel te informeren over significante incidenten in een land. Zodra een dergelijk incident bekend is, neemt het ministerie het incident als melding op in het reisadvies. Tegelijkertijd wordt zorgvuldig onderzocht wat de mogelijke impact is voor de veiligheid van Nederlanders in dat land om het advies daarop -waar nodig- aan te passen.

Het ministerie zet in op continue verbetering van de reisadviezen en betreft hierin de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit het Verantwoordingsonderzoek 2019. In de Staat van het Consulaire 2021 zal worden gerapporteerd over de ontwikkelingen in beleid en uitvoering, ook n.a.v. de lessen met de reisadviezen tijdens de crisis n.a.v. de COVID-19-pandemie.

d. Gedetineerdenbegeleiding: vastlegging van consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland (o.a. minimumaantal bezoeken per jaar)

De consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden krijgt al decennia veel aandacht. De Nederlandse gedetineerdenbegeleiding heeft een zeer volwassen karakter en in het algemeen kan de huidige begeleiding van gedetineerden de internationale vergelijking goed doorstaan. Met een focus op alleen bezoeken wordt de gedetineerdenbegeleiding te kort gedaan. Bezoeken zijn één van de middelen in de begeleidingsaanpak die is gericht op resocialisatie, maatschappelijke, sociale en geestelijke zorg als ook andere behoeften van een gedetineerde. Ook ondersteunt het ministerie met informatieverstopping de procedure voor het uitzitten van een (deel van) de straf in eigen land.

Het kan voorkomen dat het land van detentie aan de Nederlandse gedetineerdenbegeleiding vergaande beperkingen oplegt. Maatwerk is dan ook hier het devies en een mate van flexibiliteit is een noodzaak, waarbij het ministerie er uiteraard aan gehouden kan worden zo veel mogelijk de begeleiding te leveren en te waarborgen zoals die is geformuleerd in de Staat van het Consulaire van 7 december 2018 en in de edities daarna.

Conclusie

Samengevat concludeer ik dat wetgeving niet samengaat met behoud van de noodzakelijke flexibiliteit en beleidsvrijheid voor consulaire bijstand die is gericht op de specifieke situatie en hulpvraag van de burger en de sterk wisselende lokale omstandigheden en mogelijkheden. Het huidige beleid biedt voldoende rechtszekerheid. Dit neemt niet weg dat er altijd ruimte is voor aanpassing en verduidelijking van de kaders, waarbinnen het ministerie wereldwijde consulaire bijstand levert. Dit geldt vooral voor de buitengewone situatie waarvoor we ons de afgelopen maanden zagen geplaatst en nog steeds zien vanwege de crisis n.a.v. de COVID-19-pandemie. De resultaten van onafhankelijke onderzoeken en evaluaties van de repatriëringen en consulaire crisisrespons van de afgelopen crisisperiode, zullen belangrijke input vormen voor het voortdurende proces van het verder verbeteren en robuuster maken van de consulaire dienstverlening en crisisrespons.

Zoals door mij eerder toegezegd aan de Kamer zal de Staat van het Consulaire 2021 uitgebreid ingaan op de lessen van de consulaire inzet tijdens de crisis n.a.v. de COVID-19-pandemie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok