

Rolnummers 7069 en 7070
Arrest nr. 117/2020 van 24 september 2020

## A R R E S T

---

*In zake* : de beroepen tot gedeeltelijke vernietiging van de wet van 9 mei 2018 « tot wijziging van het Consulair Wetboek », ingesteld door de beroepsverenigingen « Association des Journalistes Professionnels » en « Vlaamse Vereniging van Journalisten » en door Ali Arraas en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters F. Daoût en A. Alen, en de rechters J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques en Y. Kherbache, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter F. Daoût,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\* \*

## I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

Bij twee verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 3 december 2018 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 5 december 2018, zijn beroepen tot vernietiging ingesteld van de artikelen 7, 11 en 15 van de wet van 9 mei 2018 « tot wijziging van het Consulair Wetboek » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 juni 2018) en van de artikelen 3, 7, 10, 11, 15, 21 en 22 van dezelfde wet respectievelijk door de beroepsverenigingen « Association des Journalistes Professionnels » en « Vlaamse Vereniging van Journalisten » en door Ali Aarraas, Farida Aarraas, de vzw « Ligue des droits humains » en de vzw « Syndicat des Avocats pour la Démocratie », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. D. Alamat, Mr. N. Cohen en Mr. C. Marchand, advocaten bij de balie te Brussel.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7069 en 7070 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. A. Verriest, Mr. E. Jacobowitz en Mr. C. Caillet, advocaten bij de balie te Brussel, heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft ook een memorie van wederantwoord ingediend.

Bij beschikking van 6 mei 2020 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 20 mei 2020 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Ingevolge het verzoek van meerdere partijen om te worden gehoord, heeft het Hof bij beschikking van 20 mei 2020 de dag van de terechtzitting bepaald op 18 juni 2020.

Op de openbare terechtzitting van 18 juni 2020 :

- zijn verschenen :

. Mr. D. Alamat, Mr. N. Cohen en Mr. C. Marchand, voor de verzoekende partijen (in beide zaken);

. Mr. C. Caillet, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers P. Nihoul en T. Merckx-Van Goey verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. *In rechte*

- A -

A.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7069 bestrijden de artikelen 7, 11 en 15 van de wet van 9 mei 2018 « tot wijziging van het Consulair Wetboek » (hierna : de wet van 9 mei 2018). De verzoekende partijen in de zaak nr. 7070 bestrijden de artikelen 3, 7, 10, 11, 15, 21 en 22 van dezelfde wet.

In beide zaken ontwikkelen de verzoekende partijen één middel, waarin zij aanvoeren dat de bestreden bepalingen niet bestaanbaar zijn met de artikelen 10, 11, 12, 19, 22, 22*bis*, 23, 25 en 191 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2, 6, 7, 9, 10, 14, 17, 19, 23, 24 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind, met de artikelen 1, 2 en 5 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, met de artikelen 2, 3, 5, 6, 10 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 1, 2, 3, 4, 6, 7, 11, 20, 21, 24, 46 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met de artikelen 18, 20 en 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met de overwegingen 3, 6, 9, 14, 33 en 34 en de artikelen 5 en 9 van de richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van 20 april 2015 « 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 » (hierna : de richtlijn (EU) 2015/637), met de artikelen 5 en 36 van het Verdrag van Wenen van 24 april 1963 inzake consulaire verkeer (hierna : het Verdrag van Wenen) en met artikel 1 van het facultatief protocol hierbij van 24 april 1963 betreffende de verplichte regeling van geschillen.

Het middel in de zaak nr. 7069 valt uiteen in drie onderdelen. Het middel in de zaak nr. 7070 valt uiteen in vijf onderdelen, waaronder de drie dezelfde onderdelen als in de zaak nr. 7069.

### *Ten aanzien van de draagwijdte van de consulaire bijstand*

A.2.1. Het eerste onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 heeft betrekking op de draagwijdte van de consulaire bijstand en is gericht tegen de artikelen 3, 10 en 22 van de wet van 9 mei 2018. Voor de inwerkingtreding van die wet was de consulaire bijstand niet bij wet geregeld, zodat de consulaten bijstand konden verlenen in elke problematische situatie waarin een Belg in het buitenland kon terecht komen. Maar het nieuwe artikel 78 van het Consulair Wetboek, ingevoegd bij artikel 10 van de wet van 9 mei 2018, werkt met een limitatieve lijst van gevallen waarin consulaire bijstand kan worden geboden. Volgens de verzoekende partijen zouden Belgen die in het buitenland in een problematische situatie terecht komen waarin niet in die limitatieve lijst is voorzien, daardoor van consulaire bijstand verstoken zijn.

A.2.2. Die limitatieve lijst is volgens de verzoekende partijen niet bestaanbaar met artikel 9 van de richtlijn (EU) 2015/637, dat een louter exemplatieve lijst bevat van de gevallen waarin consulaire bijstand kan worden geboden. Niet alle hypothesen die in die exemplatieve lijst zijn opgenomen, worden overigens gedekt door het nieuwe artikel 78 van het Consulair Wetboek : die bepaling voorziet niet in een recht op consulaire bijstand in geval van ernstige ziekte, in geval van een licht misdrijf waarvan een Belg het slachtoffer is, in geval van hulp en repatriëring in noodsituaties en in geval van nood aan voorlopige reisdocumenten.

De limitatieve lijst is volgens de verzoekende partijen eveneens in strijd met artikel 5 van het Verdrag van Wenen, dat de consulaire bijstand definieert als het bijstaan en redden van de onderdanen die zich in het buitenland bevinden, zonder de gevallen waarin bijstand kan worden verleend, inhoudelijk af te bakenen.

A.2.3. Door niet te preciseren wat het verschil tussen een ernstig en een licht misdrijf is, laat het nieuwe artikel 78 van het Consulair Wetboek volgens de verzoekende partijen ruimte voor arbitraire beslissingen. Bovendien blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat het niet de bedoeling is dat de consulaten enige financiële bijstand zouden geven. Ook het begrip « extreme noodtoestand » is te vaag en laat dus aan de consulaten toe om arbitraire beslissingen te nemen. Aldus komt volgens de verzoekende partijen de fysieke integriteit van Belgen in het buitenland in het gedrang. Overigens bevat de richtlijn (EU) 2015/637 een mechanisme om de voor consulaire bijstand gemaakte kosten voor een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie te recupereren.

A.2.4. Volgens de verzoekende partijen houden de bestreden bepalingen een discriminatie van de armste burgers in, omdat het ontzeggen van consulaire bijstand, meer bepaald van financiële bijstand en van de mogelijkheid om gerepatriëerd te worden, aan personen die zich in een toestand bevinden waarin hun menselijke waardigheid in het gedrang komt, met name aan de armste burgers onoverkomelijke problemen kan stellen.

A.3.1. Volgens de Ministerraad is het eerste onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 onontvankelijk, aangezien de verzoekende partijen in de formulering van het middel 56 toetsingsnormen opsommen, maar bij de bespreking van het eerste onderdeel niet aangeven welke van die 56 toetsingsnormen geschonden zou zijn. Hun grieven komen overigens veeleer neer op een opportunistiekritiek dan op een grondwettigheidskritiek.

A.3.2. Ten gronde voert de Ministerraad aan dat de wet van 9 mei 2018 de draagwijdte van de consulaire bijstand niet inperkt, maar veeleer de bestaande praktijk codificeert. Die bestaande praktijk bevindt zich in de buurt van het gemiddelde niveau van consulaire bijstand dat de lidstaten van de Europese Unie aanbieden aan hun onderdanen die zich in het buitenland bevinden.

Voorts bevat het nieuwe artikel 78 van het Consulair Wetboek volgens de Ministerraad geen verbod voor de consulaten om vormen van consulaire bijstand te verlenen die niet in die bepaling zijn opgesomd. Het feit dat de repatriëring en het geven van financiële voorschotten niet uitdrukkelijk worden vermeld, verhindert niet dat zij tot de gangbare praktijk blijven behoren, met name wanneer zich een extreme noodtoestand in de zin van artikel 90 van het Consulair Wetboek of een zware consulaire crisis in de zin van artikel 91 van hetzelfde wetboek voordoet.

A.3.3. De Ministerraad wijst erop dat krachtens de vijfde overweging bij de richtlijn (EU) 2015/637 die richtlijn de bevoegdheid van de lidstaten om de reikwijdte van de bescherming van hun eigen onderdanen te bepalen, onverlet laat. De parlementaire voorbereiding verduidelijkt overigens waarom het nieuwe artikel 78 van het Consulair Wetboek de lichte misdrijven en de ernstige ziektes niet vermeldt. Wat de ernstige ziektes betreft, wil de wetgever vermijden dat Belgen in het buitenland onrealistische verwachtingen zouden koesteren, doordat zij ervan zouden uitgaan dat de consulaire bijstand een verlengstuk is van de Belgische sociale zekerheid of dat de consulaten bijstand zouden bieden die door de touroperator moet worden geboden. Wat de lichte misdrijven betreft, beschikken de consulaire posten niet over de middelen om tussenbeide te komen bij elk klein incident waarbij landgenoten in het buitenland betrokken zouden zijn.

A.3.4. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het nieuwe artikel 78 van het Consulair Wetboek een uitgebreide lijst van situaties bevat waarin consulaire bijstand mogelijk is en dat die bepaling de Koning ertoe machtigt de praktische nadere regels inzake het verschaffen van consulaire bijstand in die verschillende situaties te bepalen. Het Hof is niet bevoegd om de grondwettigheid van die koninklijke besluiten te onderzoeken.

Begrippen zoals de « extreme noodtoestand » en de « zware consulaire crisis » zijn volgens de Ministerraad overigens voldoende ruim om op een brede waaier van feitelijke situaties te kunnen worden toegepast. Daarnaast wijst de Ministerraad erop dat de consulaire bijstand wel degelijk in het bieden van financiële hulp kan bestaan.

A.3.5. Volgens de Ministerraad worden arme Belgen overigens niet benadeeld ten opzichte van andere Belgen. Precies de armste Belgen zullen zich in het buitenland sneller in een geval van extreme noodtoestand bevinden, zodat zij net sneller aanspraak kunnen maken op consulaire bijstand, met inbegrip van een voorschot om de terugreis te financieren. De andere Belgen in het buitenland zullen, in het licht van artikel 82 van het Consulair Wetboek, sneller een beroep kunnen doen op hulp door derden en daardoor niet in aanmerking komen voor de consulaire bijstand, die subsidiair is ten opzichte van bijstand door derden.

A.3.6. Tot slot merkt de Ministerraad op dat het eerste onderdeel, indien het gegrond zou worden verklaard, in werkelijkheid gericht is tegen een lacune in artikel 90 van het Consulair Wetboek. Die bepaling werd door de verzoekende partijen niet bestreden. Het Hof kan op grond van het eerste onderdeel van het middel dus niet overgaan tot de vernietiging van de artikelen 3, 10 en 22 van de wet van 9 mei 2018.

*Ten aanzien van de uitsluiting van consulaire bijstand van familieleden van Belgen en van andere Unieburgers die zelf geen Unieburgers zijn, van vluchtelingen en van staatlozen*

A.4.1. Het eerste onderdeel van het middel in de zaak nr. 7069 en het tweede onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 hebben betrekking op de uitsluiting van de consulaire bijstand van familieleden van Belgen en van burgers van de Unie die zelf geen Unieburgers zijn, van vluchtelingen en van staatlozen en zijn gericht tegen artikel 7 van de wet van 9 mei 2018. De verzoekende partijen zetten uiteen dat het nieuwe artikel 75 van het Consulair Wetboek de consulaire bescherming voorbehoudt aan personen met de Belgische nationaliteit en aan onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie die zelf niet over een consulaat in het betrokken land beschikken. De bestreden bepaling discrimineert volgens hen twee categorieën van personen, namelijk de familieleden van niet-Belgische Unieburgers die zelf geen Unieburgers zijn, en de vluchtelingen en staatlozen.

A.4.2.1. De behandeling van de familieleden van niet-Belgische Unieburgers die zelf geen Unieburgers zijn, schendt volgens hen artikel 5 van de richtlijn (EU) 2015/637, dat de gelijke behandeling van de familieleden van eigen onderdanen en de familieleden van onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie voorschrijft.

Lidstaten die de consulaire bijstand uitbreiden naar de familieleden van hun eigen onderdanen die niet de eigen nationaliteit hebben, moeten krachtens die bepaling ook consulaire bijstand bieden aan de familieleden van de onderdanen van andere lidstaten van de Europese Unie die niet de nationaliteit van die lidstaat hebben, indien die lidstaten geen consulaire post hebben in het betrokken land. Gelet op de bestreden bepaling verleent België evenwel geen consulaire bijstand aan familieleden van onderdanen van een andere lidstaat van de Europese Unie, terwijl familieleden van Belgen wel consulaire bijstand zullen krijgen in sommige consulaten van andere lidstaten van de Europese Unie.

A.4.2.2. De verzoekende partijen voeren aan dat, wanneer een familielid van een Belg of van een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie in het buitenland wordt geconfronteerd met één van de situaties vermeld in artikel 78 van het Consulair Wetboek, ook die Belg of Unieburger door die situatie wordt geraakt. Zo bekeken is de bestreden bepaling dus evenmin bestaanbaar met het recht op eerbied voor het familieleven. Zij schendt eveneens de rechten van het kind, aangezien zij geen rekening houdt met de bijzonder precare situatie van minderjarigen die niet de Belgische nationaliteit hebben en van wie de Belgische ouders die zich in het buitenland bevinden, in een noodsituatie verkeren.

De parlementaire voorbereiding vermeldt niet welke doelstelling wordt nagestreefd met de uitsluiting van niet-Belgische familieleden van de consulaire bijstand. De bestreden bepaling kan daardoor volgens de verzoekende partijen de pertinentie- en de evenredigheidstoets niet doorstaan. Bij die toets moet overigens rekening worden gehouden met de omstandigheid dat het recht op consulaire bijstand een individueel subjectief recht is dat de effectieve bescherming van tal van andere grondrechten beoogt te waarborgen tegen inbreuken die ten aanzien van een Belg werden begaan door of in een ander land. Naast het recht op eerbied voor het privé- en gezinsleven gaat het om het recht op een eerlijk proces, het recht op fysieke en geestelijke integriteit, de *habeas corpus*, de rechten van verdediging, het recht om gevangenen familieleden in het buitenland te bezoeken, en de bescherming van de menselijke waardigheid.

A.4.2.3. Volgens de verzoekende partijen brengt de uitbreiding van de consulaire bijstand naar niet-Belgische familieleden voor de Belgische overheden geen onevenredige last met zich mee. Omgekeerd heeft de afwezigheid ervan voor die familieleden wel ernstige gevolgen in landen waarvan zij de taal en de procedures niet noodzakelijk machtig zijn. Dat is des te meer het geval wanneer rekening wordt gehouden met het subsidiaire karakter van de consulaire bijstand en met het feit dat de consulaire posten enkel kosten kunnen voorschieten, zonder ze definitief voor hun rekening te moeten nemen.

Dat geldt meer in het bijzonder voor de in België geaccrediteerde journalisten en hun familieleden, die vaak naar onveilige gebieden moeten reizen om aldaar hun vrijheid van meningsuiting uit te oefenen en te rapporteren over oorlogen en andere wantoestanden.

A.4.2.4. In die context moet volgens de verzoekende partijen ook rekening worden gehouden met de hedendaagse realiteit van de veelvuldige internationale verplaatsingen en van de nieuw samengestelde gezinnen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie hecht in zijn rechtspraak steeds veel belang aan dergelijke omstandigheden, maar de bestreden bepaling houdt daar geen rekening mee.

A.4.3.1. Wat de vluchtelingen en staatlozen betreft, mag niet uit het oog worden verloren dat zij niet worden beschermd door een land waarvan ze de nationaliteit bezitten. Vluchtelingen riskeren in dat land veeleer te worden vervolgd en staatlozen bezitten van geen enkel land de nationaliteit. Wie van België het statuut van vluchteling of van staatloze heeft gekregen, wordt door de bestreden bepaling nochtans uitgesloten van het recht op consulaire bijstand, omdat die wordt voorbehouden aan degenen die de Belgische nationaliteit hebben.

Het gaat nochtans om personen ten aanzien van wie België, door hen te erkennen, heeft aangegeven dat zij internationaal beschermenswaardig zijn. Doordat zij van België geen consulaire bescherming krijgen, zijn zij in de praktijk van elke consulaire bescherming verstoken. De parlementaire voorbereiding bevat hiervoor geen enkele verantwoording en zij bevat evenmin een indicatie dat de wetgever hieromtrent het advies van gespecialiseerde instanties heeft ingewonnen.

A.4.3.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7069 zijn als vakverenigingen gerechtigd om de individuele belangen van hun leden te verdedigen. Zij beperken hun optreden niet tot journalisten met de Belgische nationaliteit of met een Belgische woonplaats, zolang zij maar in België geaccrediteerd zijn. Journalisten maken het voorwerp uit van intimidatie en van geweld in tal van landen waarin zij hun activiteiten ontplooiën. Die journalisten moeten een beroep kunnen doen op de Belgische consulaire bijstand indien zij door België zijn erkend als politiek vluchteling of als staatloze, ook al hebben zij niet de Belgische nationaliteit.

A.5.1. De Ministerraad wijst erop dat België wel consulaire bijstand verleent aan de niet-Europese partners, maar enkel in geval van een zware consulaire crisis. Hij wijst eveneens erop dat de richtlijn (EU) 2015/637 de lidstaten niet verplicht om consulaire bijstand te verlenen aan de familieleden van Belgen die zelf geen Belg zijn en aan de familieleden van Unieburgers die zelf geen Unieburgers zijn. Artikel 5 van die richtlijn vereist slechts dat de familieleden van Belgen die zelf geen Belg zijn en van Unieburgers die zelf geen Unieburgers zijn op dezelfde wijze moeten worden behandeld als de familieleden van Belgen die zelf geen Unieburgers zijn.

A.5.2. Meer algemeen is het vanzelfsprekend dat Staten slechts consulaire bijstand verlenen aan hun eigen onderdanen, en dat het aan hen toekomt om te bepalen wie die onderdanen zijn. Geen enkele regel van internationaal recht verplicht de Belgische overheden om met andere Staten in contact te treden om hulp te bieden aan personen die geen Belgen zijn en ook de internationale praktijk is in die zin gevestigd.

Die praktijk is nu neergelegd in de bestreden bepaling. Zij doet geen afbreuk aan het recht op eerbied voor het privé- en familieleven van de familieleden van een Belg of van een andere Unieburger, aangezien die familieleden een beroep kunnen doen op consulaire bijstand vanwege de Staat waarvan zij de nationaliteit hebben. Overigens verlenen de Belgische consulaten toch consulaire bijstand aan die familieleden indien zich een zware consulaire crisis voordoet. In voorkomend geval nemen de Belgische consulaten ook de belangen van de minderjarige kinderen in acht.

A.5.3. Wat meer bepaald de erkende vluchtelingen en de staatlozen betreft, zet de Ministerraad uiteen dat het nieuwe artikel 75 van het Consulair Wetboek hen niet uitsluit van de consulaire bijstand. Die bepaling doet immers geen afbreuk aan het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, noch aan het Verdrag van New York van 28 september 1954 betreffende de status van staatlozen, die allebei rechtstreekse werking hebben in de Belgische rechtsorde. Het is ook een gevestigde consulaire praktijk dat de Belgische consulaten consulaire bijstand verlenen aan personen die door België zijn erkend als vluchteling of als staatloze. Op het vlak van de consulaire bijstand worden vluchtelingen en staatlozen steeds gelijkgesteld met Belgen.

*Ten aanzien van de uitsluiting van consulaire bijstand van Belgen met een dubbele nationaliteit in het land van hun andere nationaliteit*

A.6.1. Het tweede onderdeel van het middel in de zaak nr. 7069 en het derde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 hebben betrekking op de uitsluiting van de consulaire bijstand van de Belgen met een dubbele nationaliteit in het land van hun andere nationaliteit en zijn gericht tegen artikel 11 van de wet van 9 mei 2018.

A.6.2. Het criterium van onderscheid is volgens de verzoekende partijen niet pertinent, aangezien het bezit van een dubbele nationaliteit niet noodzakelijk het gevolg is van een vrije keuze. Sommige landen verbieden hun onderdanen om afstand te doen van de nationaliteit van dat land. En zelfs in landen die zulks wel toelaten, is de nationaliteit vaak het gevolg van de band die de ouders of grootouders met dat land hadden, terwijl hun kinderen of kleinkinderen vaak geen werkelijke banden met het land van hun andere nationaliteit meer hebben.

A.6.3. De parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling biedt enkele verantwoordingen voor de bestreden uitsluiting, maar volgens de verzoekende partijen zijn die niet overtuigend. Het feit dat de consulaire bijstand afhankelijk is van de toelating van het betrokken land, geldt niet alleen voor personen met de dubbele nationaliteit. Het feit dat andere Staten de consulaire bijstand aan hun eigen onderdanen op hun eigen grondgebied als een schending van hun soevereiniteit zouden kunnen beschouwen, kan niet verantwoorden dat de Belgische overheden toestaan dat de grondrechten van een Belg in het buitenland worden geschonden. Het feit dat personen met een dubbele nationaliteit de Belgische consulaire bijstand zouden misbruiken om een uitlevering aan België te vermijden, staat los van de bestreden bepaling.

Het feit dat terreurverdachten de consulaire bijstand zouden kunnen misbruiken tot op het punt dat de diplomatieke betrekkingen tussen België en de Staat waarvan de betrokkene de andere nationaliteit heeft, in het gedrang komen, betekent volgens de verzoekende partijen dat die Staat de mensenrechten van de betrokkene ernstig schendt. In dergelijk geval is het optreden van de Belgische overheden net het meest vereist, om te voorkomen dat de betrokkene wordt gefolterd of een oneerlijk proces krijgt. Zij wijzen er in die context op dat tal van landen de strijd tegen het terrorisme misbruiken voor politieke doeleinden.

Het feit dat de pogingen om de betrokkene te helpen, het tegenovergestelde effect kunnen hebben, is volgens de verzoekende partijen te hypothetisch om de bestreden uitsluiting te verantwoorden. De vrees dat andere Staten hun onderdanen die ook de Belgische nationaliteit bezitten, op Belgisch grondgebied zouden komen helpen, is volgens de verzoekende partijen geen legitieme vrees, aangezien die hulp erop zou neerkomen dat die Staten hun eigen onderdanen in België wensen te behoeden voor schendingen van hun mensenrechten. De verwijzing naar artikel 4 van het Verdrag van Den Haag van 12 april 1930 nopens zekere vragen betreffende wetsconflicten inzake nationaliteit is volgens de verzoekende partijen naast de kwestie, aangezien die bepaling betrekking heeft op diplomatieke bescherming en aangezien dat verdrag slechts door dertien Staten is geratificeerd.

A.6.4. De verzoekende partijen verwijzen voorts naar het arrest *Micheletti* van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 juli 1992, waarin het Hof oordeelde dat inzake het vrij verkeer van vestiging het statuut van Unieburger moet voorgaan op de nationaliteit van een derde land.

A.6.5. Meer algemeen biedt de bestreden uitsluiting de Belgische consulaten volgens de verzoekende partijen de ruimte om op willekeurige wijze te beslissen om al dan niet consulaire bijstand te bieden aan Belgen met een dubbele nationaliteit, terwijl Belgen die geen andere nationaliteit hebben, beschikken over een subjectief recht op consulaire bijstand. Ten aanzien van beide categorieën van personen is de inzet evenwel even hoog, aangezien zij zich allebei in een situatie kunnen bevinden waarin een andere Staat hun grondrechten schendt.

A.6.6. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7069 voeren voorts aan dat de bestreden bepaling Belgische journalisten met een dubbele nationaliteit het recht op consulaire bijstand ontzegt wanneer zij aan het werk zijn in het andere land waarvan zij de nationaliteit bezitten. Op de Belgische overheden rust volgens hen de positieve verplichting het die journalisten mogelijk te maken om hun belangrijke taak, die wordt beschermd door de vrijheid van meningsuiting, uit te oefenen, ook wanneer het regime in het betrokken land hen dat tracht te verhinderen.

A.7.1. De Ministerraad wijst erop dat de bestreden bepaling geen uitsluiting van consulaire bijstand inhoudt, maar de consulaten slechts de mogelijkheid biedt om in bepaalde omstandigheden consulaire bijstand te weigeren aan Belgen met een dubbele nationaliteit in het land van hun andere nationaliteit. Die precisering voorkomt dat ten aanzien van de Belgische consulaten verplichtingen zouden ontstaan die zij niet kunnen naleven, aangezien hun optreden afhangt van de goede wil van het betrokken land. Daarom dient de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken geval per geval te beoordelen of het bieden van consulaire bijstand aan de betrokken categorie van Belgen aangewezen is. Daaruit mag niet worden afgeleid dat de Belgische consulaten systematisch consulaire bijstand zouden weigeren aan Belgen met een dubbele nationaliteit.

De appreciatiemarge waarover de Belgische overheden beschikken bij het al dan niet bieden van consulaire bijstand aan Belgen met een dubbele nationaliteit in het land van hun andere nationaliteit, bestaat volgens de Ministerraad evenzeer voor de Belgen zonder dubbele nationaliteit. Het enige dat de bestreden bepaling doet, is de Belgen met een dubbele nationaliteit waarschuwen dat dat risico bij hen iets groter is wanneer zij zich in het land van hun andere nationaliteit bevinden. Geen enkele Belg beschikt over een absoluut recht op consulaire bijstand, ongeacht of hij nog over een andere nationaliteit beschikt. De consulaire bijstand wordt immers veeleer beschouwd als een instrument in handen van de Staat om te waarborgen dat de grondrechten van haar onderdanen in het buitenland worden geëerbiedigd. Indien al sprake is van een recht, gaat het om een recht dat de betrokkene en zijn Staat kunnen invoeren tegen de Staat waarin de betrokkene zich in een problematische situatie bevindt.

Aangezien Belgen geen subjectief recht op consulaire bijstand ten aanzien van de Belgische overheden kunnen doen gelden, kan er volgens de Ministerraad evenmin sprake zijn van een discriminatie in het genot van dat recht tussen Belgen met één nationaliteit en Belgen met een dubbele nationaliteit.

A.7.2. In ondergeschikte orde voert de Ministerraad aan dat het verschil in behandeling tussen Belgen met en zonder een dubbele nationaliteit verantwoord is. De bestreden bepaling beperkt het recht op consulaire bijstand immers alleen maar in die omstandigheden waarin de tussenkomst van de Belgische overheden onderworpen is aan de toestemming van het land waarin de Belg met dubbele nationaliteit zich bevindt en waarvan hij de nationaliteit heeft. In dergelijke omstandigheden speelt de soevereiniteit van dat land immers ten volle.

De parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling biedt verschillende verantwoordingen voor de bestreden bepaling, maar die hebben allen betrekking op de eerbied voor de soevereiniteit van het betrokken land. Zo wordt erop gewezen dat de consulaire medewerkers een gevangene alleen maar kunnen bezoeken of ermee kunnen communiceren indien de overheden van dat land dit mogelijk maken. In dezelfde context vermeldt de parlementaire voorbereiding dat de Belgische overheden zich niet mogen mengen in de interne aangelegenheden van dat land, dat moet worden vermeden dat de diplomatieke betrekkingen in het gedrang komen, dat bepaalde misdrijven in het bijzonder gericht kunnen zijn tegen de openbare orde van de andere Staat waarvan een Belg de nationaliteit heeft, dat de Belg met dubbele nationaliteit de consulaire bijstand kan trachten te gebruiken om aan uitlevering te ontsnappen, dat in terreurdossiers de internationale samenwerking inzake terreurbestrijding niet in het gedrang mag worden gebracht en dat de door België geboden consulaire bijstand voor personen met de dubbele nationaliteit een tegengesteld effect kan hebben. Tot slot wijst de parlementaire voorbereiding erop dat het onwenselijk is dat andere landen consulaire bijstand zouden verlenen aan Belgen die zich in België bevinden.

Die doelstellingen zijn legitiem, aangezien het beginsel van de soevereiniteit het basisbeginsel van alle betrekkingen tussen onafhankelijke Staten vormt. Eén van de voornaamste aspecten van die soevereiniteit is het beginsel van niet-interventie, dat wordt gewaarborgd door artikel 2, lid 7, van het Handvest van de Verenigde Naties. Krachtens dat beginsel mag geen enkele Staat haar macht uitoefenen op het grondgebied van een andere Staat, behoudens indien daar dwingende redenen voor bestaan die hun grondslag vinden in het internationaal gewoonterecht. Geen enkele regel van internationaal gewoonterecht biedt evenwel een grondslag om consulaire bijstand te verlenen aan onderdanen van een derde land op het grondgebied van dat land.

A.7.3. De Ministerraad voert tot slot aan dat de bestreden bepaling enkel betrekking heeft op het land waarvan de Belg met dubbele nationaliteit ook de nationaliteit heeft. Wanneer een Belg met een dubbele nationaliteit zich in om het even welk ander land bevindt dan datgene waarvan hij ook de nationaliteit heeft, is de bestreden bepaling niet van toepassing.



*Ten aanzien van de uitsluiting van consulaire bijstand van personen die zich in een risicogebied bevinden*

A.8.1. Het derde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7069 en het vierde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 hebben betrekking op de uitsluiting van de consulaire bijstand van personen die zich in een risicogebied bevinden en zijn gericht tegen artikel 15 van de wet van 9 mei 2018.

De verzoekende partijen zetten uiteen dat krachtens het nieuwe artikel 83 van het Consulair Wetboek vier categorieën van personen geen recht op consulaire bijstand kunnen doen gelden, namelijk diegenen die zich begeven hebben naar een gebied waarvoor het reisadvies van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking alle reizen afraadt, diegenen die zich begeven hebben naar een gebied waar een gewapend conflict woedt, diegenen die geen gevolg hebben gegeven aan de oproep van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking om het gebied waar zij verblijven te verlaten en diegenen die buitensporige risico's nemen zonder zich overeenkomstig te verzekeren.

A.8.2. De verzoekende partijen voeren aan dat de doelstelling om reizigers te responsabiliseren niet wegneemt dat de bestreden bepaling nadelige gevolgen heeft voor werknemers van ngo's, voor personen die humanitaire hulp verlenen en voor journalisten, die zich voor hun beroepswerkzaamheden precies naar dergelijke gebieden moeten begeven.

Volgens de verzoekende partijen wordt aldus de consulaire bijstand ontzegd aan de personen die hem het meest nodig hebben. Het Verdrag van Wenen noch de richtlijn (EU) 2015/637, noch het Europees Verdrag van 11 december 1967 inzake consulaire functies voorzien overigens in een dergelijke uitsluiting.

A.8.3. De beslissing van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking om al dan niet een negatief reisadvies te geven, dient volgens de verzoekende partijen vaak veeleer politieke doeleinden dan dat zij weergeeft welk gevaar landgenoten in de desbetreffende gebieden lopen. De bestreden bepaling noch de parlementaire voorbereiding verduidelijken overigens welke reisadviezen in aanmerking komen voor toepassing van de bestreden bepaling, terwijl de federale overheidsdienst in de praktijk een heel uiteenlopende terminologie gebruikt.

Ook de term « buitensporige risico's » is volgens de verzoekende partijen te vaag en dient volgens hen vooral om te vermijden dat de consulaire posten financiële bijstand zouden moeten bieden of repatriëringen zouden moeten regelen. Op die manier worden met name de armste burgers benadeeld, aangezien zij op geen enkele andere manier kunnen worden geholpen.

A.8.4. De verzoekende partijen trekken daarnaast in twijfel dat de preventieve doelstelling die de wetgever nastreeft, met de bestreden bepaling kan worden bereikt. Zelfs indien personen als gevolg van hun eigen risico's terecht komen in een situatie die hun menselijke waardigheid aantast, hebben zij recht op hulp vanwege de overheid. Volgens de verzoekende partijen bestaat de werkelijke doelstelling van de bestreden bepaling erin te vermijden dat Belgen die zich in Syrische vluchtelingenkampen bevinden, kunnen terugkeren door een beroep te doen op consulaire bijstand. De consulaire bijstand zou nochtans geen instrument mogen zijn in de strijd tegen het terrorisme. Bovendien heeft eenieder krachtens artikel 13, lid 2, van de Universele Verklaring van de rechten van de mens het recht om het grondgebied van zijn land te verlaten en ernaar terug te keren.

A.8.5. De verzoekende partijen wijzen er voorts op dat de bestreden bepaling geen aandacht besteedt aan minderjarige kinderen die zich in een precaire situatie bevinden. Die kinderen zijn nochtans niet verantwoordelijk voor de situatie waarin zij terecht komen door beslissingen van hun ouders.

A.8.6. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7070 wijzen er ook op dat journalisten die verslag doen van oorlogen en humanitaire crisissen precies naar dergelijke risicogebieden moeten reizen. Zij stellen zich in die gebieden noodgedwongen bloot aan bepaalde risico's om de nodige informatie te vergaren en worden vaak vervolgd en geïntimideerd om de verspreiding van die informatie te verhinderen. De bestreden bepaling ontzegt hen de bescherming die zij daarbij nodig hebben, terwijl zij een essentiële bijdrage leveren aan de handhaving van de rechtsstaat.

De bestreden bepaling streeft geen enkele doelstelling na die is opgesomd in artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij heeft bovendien tot gevolg dat aan de consulaire posten een te ruime discretionaire bevoegdheid wordt verleend om al dan niet consulaire bijstand te verlenen aan in België geaccrediteerde journalisten die zich in oorlogsgebied in een problematische situatie bevinden. De bestreden bepaling zal aldus aanleiding geven tot willekeurige beslissingen.

A.9.1. Volgens de Ministerraad is het middelonderdeel onontvankelijk aangezien het te onduidelijk is geformuleerd. Er blijkt immers niet welke categorieën van personen met elkaar dienen te worden vergeleken.

A.9.2. In ondergeschikte orde wijst de Ministerraad erop dat de bestreden bepaling niemand uitsluit van de consulaire bijstand, maar dat zij enkel beoogt de reiziger op zijn verantwoordelijkheden te wijzen. Zelfs in de gevallen opgesomd in de bestreden bepaling zullen de Belgische overheden in onderlinge samenwerking met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten de mogelijkheid en de opportuniteit van het verlenen van consulaire bijstand onderzoeken en indien mogelijk trachten om consulaire bijstand te bieden. De bestreden bepaling wijst er slechts op dat zulks in die gevallen niet altijd mogelijk is. De doelstelling om de reiziger daarvan te verwittigen vooraleer hij bepaalde risico's neemt, is legitiem.

De Ministerraad beklemtoont in dat verband dat vóór de wet van 9 mei 2018 de consulaire bijstand niet bij wet geregeld was. De consulaire posten beschikten daardoor niet over een wettelijke grondslag om op terug te vallen wanneer bepaalde reizigers irrealistische verwachtingen koesterden ten aanzien van de bijstand die de consulaire posten al dan niet konden verlenen. De bestreden bepaling, die grotendeels een weergave van de bestaande praktijk is, maakt deel uit van een geheel van regels waarin wordt uiteengezet welke consulaire bijstand de Belgische overheden al dan niet kunnen verlenen.

A.9.3. De Ministerraad preciseert tot slot dat de bestreden bepaling geenszins de consulaire bijstand ontzegt aan minderjarigen, aan journalisten of aan medewerkers van ngo's. De consulaire posten zullen in samenwerking met andere diensten geval per geval nagaan welke bijstand hun kan worden verleend.

*Ten aanzien van de consulaire bijstand aan personen die in het buitenland gevangen genomen zijn*

A.10.1. Het vijfde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 heeft betrekking op de consulaire bijstand aan personen die in het buitenland gevangengenomen zijn en is gericht tegen artikel 21 van de wet van 9 mei 2018. Zij klagen aan dat het recht van de gevangene om op eenvoudig verzoek bezocht te worden door de medewerkers van de consulaire post, niet van toepassing is binnen de Europese Unie.

A.10.2. De verzoekende partijen wijzen erop dat de omstandigheden van detentie in de gevangnissen in de Europese Unie enorm variëren, hetgeen blijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Belgen die in een andere lidstaat van de Europese Unie in een gevangenis zitten en het bezoek van medewerkers van de consulaire post vragen, doen dat niet noodzakelijk om misbruik te maken van de consulaire bijstand, maar kunnen dat ook doen om toepassing te vragen van één van de bepalingen van het Consulair Wetboek.

Belgen die in een lidstaat van de Europese Unie in de gevangenis zitten, zijn volgens de verzoekende partijen overgeleverd aan de willekeur van de consulaire posten om al dan niet het bezoek van een medewerker van een consulaire post te krijgen.

A.10.3. Volgens de verzoekende partijen is het bezoek van medewerkers van een consulaire post essentieel om de behandeling die men krijgt, aan te klagen, om zijn persoonlijke situatie uiteen te zetten en om de fouten van de lidstaat waarin men is opgesloten, aan te klagen.

Hoewel binnen de Europese Unie het beginsel van het wederzijdse vertrouwen in elkaars strafrechtelijk systeem van toepassing is, geeft de afwezigheid van consulaire bijstand in dergelijke situaties aanleiding tot schendingen van de grondrechten van gedetineerden.

A.10.4. De verzoekende partijen klagen eveneens aan dat de Belgische overheid, waar ook ter wereld, het bezoek van de medewerkers van de consulaire post kan weigeren wanneer de Belg is opgepakt ter uitvoering van een door een Belgische overheid afgeleverd aanhoudingsbevel. Ook in dergelijke gevallen blijft het evenwel de taak van de consulaire posten om te waken over de rechten van verdediging van de Belgen die in het buitenland gevangengenomen zijn.

A.10.5. In dat verband wijzen de verzoekende partijen erop dat de personen die in een buitenlandse cel zitten, zijn afgesneden van de rest van de wereld en dus amper toegang tot informatie hebben. De consulaire bijstand is in dergelijke omstandigheden de enige mogelijkheid om de grondrechten van de betrokkene te waarborgen.

A.11.1. Volgens de Ministerraad bestaat er geen subjectief recht van een gevangene op het bezoek door de medewerkers van een consulaire post. Dat bezoek is veeleer een instrument in handen van de overheid om de grondrechten van zijn onderdanen in het buitenland te doen eerbiedigen. Uit de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof blijkt dat het Verdrag van Wenen geen enkele verplichting oplegt aan de consulaire posten om landgenoten in het buitenland bij te staan. Dat Verdrag schept veeleer een recht voor de Staat waarvan de betrokkene de nationaliteit heeft op de medewerking van de Staat waarin de betrokkene zich bevindt. Het Hof van Cassatie heeft dat principe overigens bevestigd in een zaak waarin één van de verzoekende partijen in de zaak nr. 7070 betrokken was. Het Hof van Cassatie voegde daaraan toe dat de eventuele verplichting van een overheid om zijn onderdanen in het buitenland te beschermen tegen schendingen van hun mensenrechten, niet impliceert dat die overheid daartoe het mechanisme van de consulaire bijstand moet aanwenden.

Hieruit volgt volgens de Ministerraad dat de wetgever over een zeer ruime appreciatiemarge beschikt om te bepalen wanneer de medewerkers van een consulaire post een Belg die in het buitenland in de cel zit, moeten bezoeken. Het Hof beschikt daarentegen niet over de democratische legitimiteit om zijn eigen appreciatie op dat vlak in de plaats van die van de democratisch verkozen wetgever te stellen.

A.11.2. De Ministerraad beklemtoont voorts dat de bestreden bepaling de medewerkers van consulaire posten in andere lidstaten van de Europese Unie niet verbiedt om de Belgen die daar in de cel zitten, te bezoeken. De parlementaire voorbereiding ervan verduidelijkt precies dat zij die mogelijkheid hebben wanneer de eigen kenmerken van een zaak zulks vereisen.

A.11.3. Het is volgens de Ministerraad legitiem dat de wetgever de situatie van Belgen die in een cel zitten in een andere lidstaat van de Europese Unie anders beoordeelt dan de situatie van Belgen die buiten de Europese Unie in de cel zitten. Binnen de Europese Unie geldt immers het beginsel van het wederzijds vertrouwen, waarover de grote kamer van het Hof van Justitie op 5 april 2016 heeft geoordeeld dat dit het basisbeginsel is van de samenwerking in strafzaken. Zowel het wederzijds vertrouwen als de wederzijdse erkenning in strafzaken zijn volgens dat arrest essentieel voor de instandhouding van een Europese ruimte zonder binnengrenzen die gebaseerd is op de beginselen van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Die beginselen leggen aan elke lidstaat op dat hij ervan moet uitgaan dat de andere lidstaten het Europees Unierecht en de rechten van de mens zullen eerbiedigen.

Hieruit mag de wetgever volgens de Ministerraad terecht afleiden dat de Belgische consulaire posten in andere lidstaten van de Europese Unie in beginsel niet moeten optreden om de grondrechten van Belgen die daar gevangen zitten te waarborgen. Maar dat neemt niet weg dat die consulaire posten wel degelijk kunnen optreden indien in concrete dossiers de grondrechten toch in het gedrang zouden kunnen komen.

A.11.4. Hetzelfde geldt volgens de Ministerraad wanneer de Belg in het buitenland wordt opgepakt ter uitvoering van een Belgisch aanhoudingsbevel. De consulaire posten kunnen steeds beslissen om die Belg te bezoeken wanneer er redenen bestaan om aan te nemen dat diens grondrechten kunnen worden geschonden.

A.11.5. De Ministerraad is het niet eens met de visie van de verzoekende partijen dat de consulaire posten in het buitenland verplicht zijn om alle Belgen die in een buitenlandse cel zitten, informatie te verstrekken. Het Verdrag van Wenen kent immers slechts rechten toe aan Staten, maar niet aan individuen.

- B -

*Ten aanzien van de bestreden bepalingen*

B.1.1. Het Consulair Wetboek, dat werd aangenomen bij de wet van 21 december 2013 en dat in werking trad op 15 juni 2014, regelde oorspronkelijk slechts de oprichting en de werking van de consulaire posten, alsook hun functies op het vlak van de burgerlijke stand, het notariaat, de nationaliteit en de legalisatie. Met dat Wetboek streefde de wetgever de coördinatie, modernisering en vereenvoudiging van de verouderde en versnipperde wetgeving in die domeinen na (*Parl. St.*, Kamer, 2012-2013, DOC 53-2841/001, p. 23).

Daarentegen was de consulaire bijstand aan Belgen in het buitenland vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet van 9 mei 2018 « tot wijziging van het Consulair Wetboek » (hierna: de wet van 9 mei 2018) nog niet bij wet geregeld. Hij vond zijn grondslag slechts in « circulaires en [...] een praktijk die is verheven tot gewoonterecht » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2989/001, p. 5).

B.1.2. De wetgever heeft die leemte opgevuld met de bestreden wet. De memorie van toelichting geeft aan dat « België concreet gesproken zowat dezelfde mate van bijstand [verleent] als een gemiddelde lidstaat van de Europese Unie » (*ibid.*). Tevens werd erop gewezen dat de meeste lidstaten van de Europese Unie niet beschikken over een uitgebreide wetgeving inzake consulaire bijstand en dat die manier van werken voor- en nadelen heeft :

« Het ontbreken van een wetgeving, zowel in ons land als in een aantal buurlanden, is geen toevallig gegeven en biedt het voordeel van een optimale flexibiliteit in de relatie tussen de persoon die de bijstand krijgt en de consulaire dienst. Deze flexibiliteit is nodig aangezien de meest uiteenlopende situaties mogelijk zijn; door strikter de hand te houden aan een vast schema zou een doeltreffende bijstand in het gedrang komen. Daarentegen maakt het ontbreken van een wetgeving elke voorspelbaarheid van de beschikbare bijstand onmogelijk, wat in de loop van de laatste jaren soms aanleiding gaf tot al te hoge verwachtingen bij een bepaald publiek – dat gelukkig een kleine minderheid blijft. De overgrote meerderheid van de burgers die bijstand hebben gekregen is zeer erkentelijk. Het lijkt ons gerechtvaardigd dat de burger vóór hij zich tot een consulaire post richt of zelfs vóór hij zijn reis begint weet welke soort bijstand hij kan verwachten en... niet kan verwachten » (*ibid.*, pp. 5-6).

De voornaamste doelstelling van de wet van 9 mei 2018 bestaat er dus in om Belgen die naar het buitenland reizen, in te lichten over de bijstand die zij kunnen verwachten, om hen op hun eigen verantwoordelijkheid ter zake te wijzen en om te vermijden dat in hunnen hoofde onrealistische verwachtingen zouden ontstaan. De parlementaire voorbereiding vermeldt daaromtrent :

« Ook dit aspect maakt deel uit van een evenwichtige aanpak waarbij de reiziger zijn verantwoordelijkheid opneemt en in ruil daarvoor op bijstand van zijn eigen land mag rekenen wanneer het noodlot toeslaat in het buitenland.

Het spreekt vanzelf dat de goede afloop van de acties van onze posten in het kader van de consulaire bijstand afhankelijk zal zijn van de medewerking van de betrokken Belg, zijn naasten en derden; in het bijzonder de lokale autoriteiten die in sommige gevallen hun toestemming moeten geven. Artikel 5.m) van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen bepaalt met name dat de werkzaamheden verricht mogen worden die niet verboden zijn door de wetten en regelingen van de verblijfstaat of waartegen de verblijfstaat geen bezwaar maakt.

De flexibiliteit die nodig is voor het verlenen van consulaire bijstand hangt samen met de vorm van de wet, met name een kaderwet waarbij het wetstechnisch gezien mogelijk is de complexe, veelzijdige realiteit van de internationale context die steeds in verandering is te volgen » (*ibid.*, p. 6).

B.1.3. De tweede doelstelling die met de wet van 9 mei 2018 wordt nagestreefd, is de omzetting van de richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van 20 april 2015 « 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 » (hierna : de richtlijn (EU) 2015/637) (*ibid.*, p. 5).

B.1.4. De wet van 9 mei 2018 streeft die doelstellingen na door een nieuw hoofdstuk 13 « De consulaire bijstand aan de Belgen en aan de niet-vertegenwoordigde burgers van de Europese Unie » (artikelen 75 tot 92) in te voegen in het Consulair Wetboek.

De beroepen zijn gericht tegen de artikelen 3, 7, 10, 11, 15, 21 en 22 van de wet van 9 mei 2018. Die bepalingen komen overeen met de artikelen 1, 16°, 75, 78, 79, 83, 89 en 90 van het Consulair Wetboek.

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

B.2.1. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

B.2.2. Geen enkele grief heeft betrekking op de bestreden artikelen 3 en 22 van de wet van 9 mei 2018 (artikelen 1, 16°, en 90 van het Consulair Wetboek).

Het beroep in de zaak nr. 7070 is onontvankelijk in zoverre die bepalingen daarin worden beoogd.

B.2.3. Zowel in de zaak nr. 7069 als in de zaak nr. 7070 ontwikkelen de verzoekende partijen één middel. Het middel in de zaak nr. 7069 valt uiteen in drie onderdelen. Het middel in de zaak nr. 7070 valt uiteen in vijf onderdelen, waarvan er drie samenvallen met de drie onderdelen in de zaak nr. 7069.

Hoewel die vijf onderdelen elk tegen onderscheiden bepalingen van de wet van 9 mei 2018 zijn gericht en onderscheiden grieven bevatten, vermelden de verzoekende partijen enkel bij de aanhef van het middel zesenvijftig referentienormen. Zij laten na om vervolgens voor elk onderdeel van de middelen te preciseren aan welke van die referentienormen de bestreden bepalingen dienen te worden getoetst.

De verzoekende partijen zetten niet uiteen op welke manier de bestreden bepalingen de artikelen 12, 23 en 191 van de Grondwet, de artikelen 2, 6, 9, 10, 14 en 23 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, de artikelen 1, 2 en 5 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie, de artikelen 2, 5 en 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de artikelen 1, 2, 3, 6, 46 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 18, 20 en 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of artikel 1 van het facultatief protocol bij het Verdrag van Wenen van 24 april 1963 inzake consulaire verkeer betreffende de verplichte regeling van geschillen zouden schenden.

In de mate waarin het middel in de zaak nr. 7069 en het middel in de zaak nr. 7070 zijn afgeleid uit een schending van die bepalingen, zijn zij onontvankelijk.

Voor het overige toetst het Hof voor elk onderdeel van het middel in beide zaken de bestreden bepalingen slechts aan de in het middel aangevoerde referentienormen die de verzoekende partijen in hun uiteenzetting van het desbetreffende onderdeel uitdrukkelijk vermelden.

B.2.4 Het Hof is niet bevoegd om wetskrachtige normen te toetsen aan het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in samenhang gelezen met de overwegingen uit de preambule die aan de bepalingen van een richtlijn van de Europese Unie voorafgaan, aangezien die overwegingen geen bindende kracht hebben. Die overwegingen dienen slechts als hulpmiddel bij de interpretatie van de normatieve bepalingen van die richtlijn.

In de mate dat het middel in de zaak nr. 7069 en het middel in de zaak nr. 7070 zijn afgeleid uit een schending van de overwegingen 3, 6, 9, 14, 33 en 34 bij de richtlijn (EU) 2015/637, zijn zij onontvankelijk.

### *Ten gronde*

B.3.1. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten waarborgen eveneens het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, maar voegen niets toe aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.3.2. Artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand mag worden onderworpen aan folteringen noch aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen ».

Artikel 7 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Niemand mag worden onderworpen aan folteringen, noch aan wrede, onmenselijke of onterende behandeling of bestraffing. Niemand mag vooral ook, zonder zijn in vrijheid gegeven toestemming, worden onderworpen aan medische of wetenschappelijke proefnemingen ».

Artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen ».

B.3.3. Artikel 19 van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van erediens, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd ».

Artikel 25 van de Grondwet bepaalt :

« De drukpers is vrij; de censuur kan nooit worden ingevoerd; geen borgstelling kan worden geëist van de schrijvers, uitgevers of drukkers.

Wanneer de schrijver bekend is en zijn woonplaats in België heeft, kan de uitgever, de drukker of de verspreider niet worden vervolgd ».



Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen. Dit artikel belet niet dat Staten radio- omroep-, bioscoop- of televisieondernemingen kunnen onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden, plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, welke bij de wet worden voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde, en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten en vrijheden van anderen om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen ».

Artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« 1. Een ieder heeft het recht zonder inmenging een mening te koesteren.

2. Een ieder heeft het recht op vrijheid van meningsuiting; dit recht omvat mede de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook op te sporen, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen, hetzij mondeling, hetzij in geschreven of gedrukte vorm, in de vorm van kunst, of met behulp van andere media naar zijn keuze.

3. Aan de uitoefening van de in het tweede lid van dit artikel bedoelde rechten zijn bijzondere plichten en verantwoordelijkheden verbonden. Deze kan derhalve aan bepaalde beperkingen worden gebonden, doch alleen beperkingen die bij de wet worden voorzien en nodig zijn :

- a) in het belang van de rechten of de goede naam van anderen;
- b) in het belang van de nationale veiligheid of ter bescherming van de openbare orde, de volksgezondheid of de goede zeden ».

Artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te hebben en de vrijheid kennis te nemen en te geven van informatie of ideeën, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.

2. De vrijheid en de pluriformiteit van de media worden geëerbiedigd ».

In zoverre het recht op vrijheid van meningsuiting daarin wordt erkend, hebben artikel 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, artikel 11, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 19 van de Grondwet, waarin de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, wordt erkend.

De door die bepalingen verstrekte waarborgen vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.3.4. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn gezinsleven, zijn woning en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

Artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« 1. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam.

2. Een ieder heeft recht op bescherming door de wet tegen zodanige inmenging of aantasting ».

Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie ».

De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2).

De draagwijdte van dat artikel 8 is analoog aan die van de voormelde grondwetsbepaling, zodat de waarborgen die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

B.3.5. Artikel 22bis van de Grondwet bepaalt :

« Elk kind heeft recht op eerbiediging van zijn morele, lichamelijke, geestelijke en seksuele integriteit.

Elk kind heeft het recht zijn mening te uiten in alle aangelegenheden die het aangaan; met die mening wordt rekening gehouden in overeenstemming met zijn leeftijd en zijn onderscheidingsvermogen.

Elk kind heeft recht op maatregelen en diensten die zijn ontwikkeling bevorderen.

Het belang van het kind is de eerste overweging bij elke beslissing die het kind aangaat.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen deze rechten van het kind ».

Artikel 24 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« 1. Elk kind heeft, zonder onderscheid naar ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom of geboorte, recht op die beschermende maatregelen van de zijde van het gezin waartoe het behoort, de gemeenschap en de Staat, waarop het in verband met zijn status van minderjarige recht heeft.

2. Elk kind wordt onmiddellijk na de geboorte ingeschreven en krijgt een naam.

3. Elk kind heeft het recht een nationaliteit te verwerven ».

Artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind bepaalt :

« 1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn welzijn, rekening houdende met de rechten en plichten van zijn ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht ».

Artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« 1. Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in hen betreffende aangelegenheden wordt in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid passend belang gehecht.

2. Bij alle handelingen in verband met kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind een essentiële overweging.

3. Ieder kind heeft het recht, regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist ».

B.3.6. Artikel 5 van de richtlijn (EU) 2015/637 bepaalt :

« Aan familieleden die zelf geen burger van de Unie zijn en die niet-vertegenwoordigde burgers in een derde land vergezellen, wordt consulaire bescherming verleend in dezelfde mate en onder dezelfde voorwaarden als aan de familieleden van burgers van de bijstandverlenende lidstaat die zelf geen burger van de Unie zijn, overeenkomstig het nationale recht en de nationale praktijk van die lidstaat ».

B.3.7. Artikel 9 van de richtlijn (EU) 2015/637 bepaalt :

« De consulaire bescherming in de zin van artikel 2 kan bijstand omvatten, *inter alia*, in de volgende situaties :

a) bij arrestatie of detentie;

- b) wanneer de burger het slachtoffer van een misdrijf is;
- c) bij een ernstig ongeval of ernstige ziekte;
- d) bij overlijden;
- e) bij hulp en repatriëring in noodsituaties;
- f) bij behoefte aan noodreisdocumenten als bedoeld in Besluit 96/409/GBVB ».

Artikel 5 van het Verdrag van Wenen van 24 april 1963 inzake consulaire verkeer (hierna : het Verdrag van Wenen) bepaalt :

« Consulaire werkzaamheden.

De consulaire werkzaamheden omvatten :

- a) het behartigen in de verblijfstaat van de belangen van de zendstaat en van zijn onderdanen, zowel natuurlijke als rechtspersonen, binnen de door het volkenrecht toegestane grenzen;
- b) het bevorderen van de ontwikkeling van commerciële, economische, culturele en wetenschappelijke betrekkingen tussen de zendstaat en de verblijfstaat, alsmede het op alle andere wijzen bevorderen van de vriendschappelijke betrekkingen tussen deze Staten overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag;
- c) het zich met alle wettige middelen op de hoogte stellen van de omstandigheden en ontwikkelingen op commercieel, economisch, cultureel en wetenschappelijk gebied in de verblijfstaat, het uitbrengen van verslag dienaangaande aan de regering van de zendstaat en het geven van inlichtingen aan belanghebbenden;
- d) het afgeven van paspoorten en reisdocumenten aan onderdanen van de zendstaat, alsmede van de benodigde visa en documenten aan personen die zich naar de zendstaat wensen te begeven;
- e) het verlenen van hulp en bijstand aan onderdanen van de zendstaat, hetzij natuurlijke, hetzij rechtspersonen;
- f) het optreden als notaris en als ambtenaar van de burgerlijke stand, het verrichten van soortgelijke werkzaamheden, en het verrichten van bepaalde werkzaamheden van administratieve aard, voorzover de wetten en regelingen van de verblijfstaat zich daartegen niet verzetten;
- g) het beschermen van de belangen van onderdanen van de zendstaat, hetzij natuurlijke, hetzij rechtspersonen, in gevallen van erfopvolging op het grondgebied van de verblijfstaat, overeenkomstig de wetten en regelingen van de verblijfstaat;

h) het binnen de door de wetten en regelingen van de verblijfstaat bepaalde grenzen beschermen van de belangen van minderjarigen en onbekwame personen die onderdaan zijn van de zendstaat, in het bijzonder in gevallen waarin de inrichting van een voogdij of curatele voor die personen is vereist;

i) onder voorbehoud van de in de verblijfstaat geldende gebruiken en procedures, het vertegenwoordigen van of het zorgen voor behoorlijke vertegenwoordiging van onderdanen van de zendstaat voor rechtbanken en andere overheden van de verblijfstaat ten einde overeenkomstig de wetten en regelingen van de verblijfstaat te verzoeken om voorlopige maatregelen voor het behoud van de rechten en belangen van deze onderdanen in gevallen waarin deze onderdanen, door afwezigheid of om welke andere reden ook, niet in staat zijn op de daarvoor bepaalde tijd de verdediging van hun rechten en belangen op zich te nemen;

j) het overbrengen van gerechtelijke of buitengerechtelijke documenten of het ten uitvoerleggen van rogatoire commissies overeenkomstig de van kracht zijnde internationale overeenkomsten of bij ontstentenis van dergelijke overeenkomsten op een andere wijze die verenigbaar is met de wetten en regelingen van de verblijfstaat;

k) het uitoefenen van het recht van toezicht en controle overeenkomstig de wetten en regelingen van de zendstaat, op zee- en binnenschepen die de nationaliteit van de zendstaat bezitten en op luchtvaartuigen die aldaar zijn ingeschreven alsmede op de bemanningen daarvan;

l) het verlenen van bijstand aan de onder k van dit artikel genoemde zeeschepen, binnenschepen en luchtvaartuigen, alsmede aan de bemanningen daarvan, het in ontvangst nemen van de verklaringen betreffende de reis van deze zee- en binnenschepen, het controleren en afstempelen van de scheepsdocumenten en zonder aantasting van de bevoegdheden van de overheden van de verblijfstaat, het instellen van een onderzoek naar incidenten die zich gedurende de reis hebben voorgedaan, alsmede het regelen van geschillen van allerlei aard tussen de kapitein, de officieren en de zeelieden, voor zover de wetten en regelingen van de zendstaat zulks toelaten;

m) het verrichten van alle andere werkzaamheden die door de zendstaat aan een consulaire post zijn opgedragen, die niet verboden zijn door de wetten en regelingen van de verblijfstaat of waartegen de verblijfstaat geen bezwaar maakt of die zijn vermeld in de tussen de zendstaat en de verblijfstaat van kracht zijnde internationale overeenkomsten ».

#### B.3.8. Artikel 36 van het Verdrag van Wenen bepaalt :

« Verbinding en contact met onderdanen van de zendstaat.

1. Teneinde de uitoefening van de consulaire werkzaamheden met betrekking tot onderdanen van de zendstaat te vergemakkelijken :

a) moeten de consulaire ambtenaren zich vrijelijk in verbinding kunnen stellen met de onderdanen van de zendstaat en hen kunnen bezoeken. Onderdanen van de zendstaat moeten dezelfde vrijheid genieten om zich met de consulaire ambtenaren in verbinding te stellen en om hen te bezoeken;

b) indien de betrokkene zulks verzoekt, moeten de bevoegde overheden van de verblijfstaat de consulaire post van de zendstaat onverwijld ervan in kennis stellen, dat binnen het ressort van deze consulaire post een onderdaan van die Staat is aangehouden, opgesloten of zich in voorlopige hechtenis bevindt of op enigerlei andere wijze wordt gevangen gehouden. Elke mededeling aan de consulaire post gericht door de aangehouden, opgesloten of zich in voorlopige hechtenis bevindende of anderszins gevangen gehouden persoon wordt door bovengenoemde bevoegde overheden eveneens onverwijld overgebracht. Deze laatsten dienen de betrokken persoon onverwijld in kennis te stellen van zijn rechten krachtens deze *littera*;

c) hebben de consulaire ambtenaren het recht een onderdaan van de zendstaat die is opgesloten of zich in voorlopige hechtenis bevindt of op enigerlei andere wijze wordt gevangen gehouden, te bezoeken, met hem te spreken en met hem brieven te wisselen en te zorgen voor zijn vertegenwoordiging in rechte. Zij hebben eveneens het recht een onderdaan van de zendstaat te bezoeken, die in hun ressort is opgesloten of gevangen wordt gehouden voor de tenuitvoerlegging van een vonnis. De consulaire ambtenaren onthouden er zich niettemin van ten behoeve van een onderdaan op te treden, die opgesloten is of zich in voorlopige hechtenis bevindt of op enigerlei andere wijze wordt gevangen gehouden indien de belanghebbende zich uitdrukkelijk daartegen verzet.

2. De in lid 1 van dit artikel bedoelde rechten worden uitgeoefend overeenkomstig de wetten en regelingen van de verblijfstaat, met dien verstande evenwel dat deze wetten en regelingen de verwezenlijking van de oogmerken waarvoor de in dit artikel verleende rechten zijn bedoeld, volledig moeten waarborgen ».

B.3.9. Krachtens artikel 1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zijn de bepalingen van dat Verdrag van toepassing op eenieder die onder de Belgische rechtsmacht ressorteert. Een persoon die geen band met België heeft, valt evenwel niet onder de Belgische rechtsmacht door het loutere feit dat hij een beroep doet op een Belgische ambassade of een Belgisch consulaat in het buitenland (EHRM, grote kamer, 5 mei 2020, *M.N. e.a. t. België*). Of hij onder de Belgische rechtsmacht ressorteert, dient geval per geval te worden onderzocht.

#### *Wat betreft de draagwijdte van de consulaire bijstand*

B.4. Het eerste onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 is gericht tegen artikel 10 van de wet van 9 mei 2018, dat een nieuw artikel 78 invoegt in het Consulair Wetboek. De verzoekende partijen betwisten het feit dat België die in het buitenland in een problematische situatie terechtkomen die niet in de bestreden bepaling is vermeld, van consulaire bijstand verstoken zijn.

B.5.1. Artikel 1, 16°, van het Consulair Wetboek, ingevoegd bij de wet van 9 mei 2018, definieert de consulaire bijstand als « de in artikel 5, e), van het Verdrag van Wenen van 24 april 1963 inzake consulaire verkeer bedoelde consulaire werkzaamheden voor wat betreft de natuurlijke personen ». De consulaire bijstand omvat dus slechts een deel van de consulaire werkzaamheden, meer bepaald « het verlenen van hulp en bijstand aan onderdanen [...] van de zendstaat » (*Parl. St., Kamer, 2017-2018, DOC 54–2989/001, pp. 6-7*).

Die consulaire bijstand kan krachtens het nieuwe artikel 76 van het Consulair Wetboek niet alleen worden geboden door de consulaire of ere-consulaire posten, maar ook door de diplomatieke zendingen.

Omwille van de in B.1.2 vermelde vereiste van flexibiliteit bevat het Consulair Wetboek geen opsomming van de concrete inhoud die de consulaire bijstand kan aannemen. Het bestreden artikel 78 van het Consulair Wetboek bevat slechts een opsomming van de situaties waarin consulaire bijstand kan worden geboden :

« De consulaire bijstand heeft betrekking op de volgende omstandigheden :

- 1° een overlijden van een Belg;
- 2° een ernstig ongeval overkomen aan een Belg;
- 3° een ernstig misdrijf waarvan een Belg slachtoffer is;
- 4° een onrustwekkende verdwijning van een Belg
- 5° een aanhouding of hechtenis van een Belg;
- 6° een extreme noodtoestand waarin een Belg zich bevindt;
- 7° een zware consulaire crisis;
- 8° een internationale kinderontvoering wanneer het kind en/of één van de ouders Belg is.

De Koning bepaalt de praktische nadere regels inzake het verschaffen van consulaire bijstand in deze verschillende situaties ».

Die lijst van acht situaties waarin consulaire bijstand kan worden geboden, is geïnspireerd op artikel 9 van de richtlijn (EU) 2015/637 en op de consulaire praktijk van België (*ibid.*, p. 9).



B.5.2. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, kent de wet van 9 mei 2018 de Belgen en de niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die zich in het buitenland bevinden, geen subjectief recht op consulaire bijstand toe. Zij codificeert slechts de bestaande consulaire praktijk met het oog op het inlichten en responsabiliseren van de Belgische reizigers.

B.5.3. De afwezigheid van een subjectief recht op consulaire bijstand houdt verband met de aard van de consulaire werkzaamheden, met de beginselen van internationaal recht die in die context van toepassing zijn en met de concrete omstandigheden waarin een verzoek om consulaire bijstand wordt geuit.

Aangezien consulaire bijstand steeds wordt geboden op het grondgebied van een andere Staat, dient rekening te worden gehouden met de soevereiniteit van die Staat. De Belgische overheden mogen geen gezag uitoefenen op het grondgebied van de verblijfsstaat, mogen zich niet mengen in haar binnenlandse aangelegenheden en moeten te allen tijde haar wetten naleven (PHIJ, *Lotus (Frankrijk t. Turkije)*, arrest van 7 september 1927, *Rec.* 1927, pp. 18-19). Een subjectief recht op consulaire bijstand ten aanzien van de zendstaat zou op gespannen voet staan met die soevereiniteit, aangezien de mogelijkheid om die bijstand te leveren, vaak afhankelijk is van de toestemming van de verblijfsstaat.

Daarnaast is de mogelijkheid om consulaire bijstand te bieden, steeds afhankelijk van de concrete situatie waarin de Belg of de niet-vertegenwoordigde burger van de Unie die om consulaire bijstand verzoekt, zich bevindt. Zo dient rekening te worden gehouden met het in artikel 77 van het Consulair Wetboek neergelegde beginsel dat het bieden van consulaire bijstand de persoonlijke veiligheid van de medewerkers van de consulaire post niet in het gedrang mag brengen. Ook moet steeds rekening worden gehouden met de logistieke en de budgettaire middelen waarover de consulaire post beschikt.

Tot slot is de consulaire bijstand steeds subsidiair aan de bijstand door derden. De Belg of de niet-vertegenwoordigde burger van de Unie mag, behoudens in noodgevallen, slechts een beroep doen op consulaire bijstand indien zijn eigen netwerk de vereiste bijstand niet kan verlenen. Artikel 82 van het Consulair Wetboek vermeldt in dat verband de werkgever, de verzekeringen, het ziekenfonds, de touroperators, de transportbedrijven en de naasten.

B.5.4. De afwezigheid van een subjectief recht op consulaire bijstand ten aanzien van de zendstaat ligt tevens in lijn met de interpretatie van artikel 36, § 1, van het Verdrag van Wenen in de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof. Krachtens die interpretatie doet artikel 36, § 1, van het Verdrag van Wenen slechts verbintenissen tussen Staten en subjectieve rechten ten aanzien van de verblijfsstaat ontstaan (IGH, *LaGrand (Duitsland t. Verenigde Staten)*, arrest van 27 juni 2001, *Rec.* 2001, p. 466, § 77; *Avena e.a. (Mexico t. Verenigde Staten)*, arrest van 31 maart 2004, *Rec.* 2004, p. 12, § 76).

Het Hof van Cassatie heeft in dezelfde zin geoordeeld met betrekking tot de interpretatie van de artikelen 5, a) en e), en 36 van het Verdrag van Wenen :

«Die bepalingen, die ten gunste van de zendstaat en van zijn onderdanen enkel de rechten waarborgen die zij kunnen aanvoeren tegen de verblijfsstaat, die ze als enige verschuldigd is, verplichten die zendstaat daarentegen niet om consulaire bijstand te verlenen aan een van zijn onderdanen en verlenen laatstgenoemde niet het recht om die bijstand te vorderen van de zendstaat.

Hoewel de omstandigheid dat die onderdaan in de verblijfsstaat ernstige aantastingen van zijn fysieke of morele integriteit ondergaat of behandelingen doorstaat die worden betoegeld door dwingende bepalingen van het algemeen volkerenrecht, in de zin van artikel 53 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, de zendstaat de verplichting oplegt om de maatregelen te treffen die hij geschikt acht om te trachten aan die toestand een einde te maken, doet ze voor die zendstaat niet de verplichting ontstaan om de consulaire bescherming voor die onderdaan in werking te zetten » (Cass., 29 september 2017, C.15.0269.F).

B.6.1. De richtlijn (EU) 2015/637 heeft tot doel de samenwerkings- en coördinatiemaatregelen tussen de lidstaten vast te stellen die nodig zijn om de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie verder te vergemakkelijken. De daarin vervatte maatregelen dienen de rechtszekerheid en de doeltreffende samenwerking en solidariteit tussen de consulaire instanties te versterken.

Die richtlijn geeft uitvoering aan artikel 20, lid 2, c), en artikel 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, die bepalen dat de lidstaten de niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie consulaire bescherming dienen te bieden onder dezelfde voorwaarden als die voor hun eigen onderdanen. Blijkens de vijfde overweging van haar preambule laat die richtlijn de bevoegdheid van de lidstaten om de reikwijdte van de bescherming van hun eigen onderdanen te bepalen, onverlet.

B.6.2. Artikel 9 van de richtlijn (EU) 2015/637 omschrijft de werkingssfeer van de consulaire bescherming die uit hoofde van die richtlijn kan worden verleend, met het oog op het bepalen welke coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen noodzakelijk zijn. Blijkens de veertiende overweging van haar preambule gaat het om de typische situaties waarin lidstaten consulaire bescherming aan hun eigen onderdanen verlenen.

B.6.3. Uit het loutere feit dat de reikwijdte van de consulaire bescherming vermeld in het bestreden artikel 78 van het Consulair Wetboek niet identiek is aan de reikwijdte vermeld in artikel 9 van de richtlijn (EU) 2015/637, kan bijgevolg niet worden afgeleid dat die wetsbepaling die bepaling uit de richtlijn zou schenden.

B.7.1. Zoals in B.1.2 werd uiteengezet, streeft de wet van 9 mei 2018 doelstellingen van rechtszekerheid, voorspelbaarheid, flexibiliteit en responsabilisering na.

Het bestreden artikel 78 van het Consulair Wetboek is pertinent om het evenwicht tussen rechtszekerheid en flexibiliteit te bewaken, aangezien het een opsomming bevat van de situaties waarin consulaire bijstand kan worden geboden, terwijl de formulering ervan voldoende ruimte laat om rekening te kunnen houden met de specifieke omstandigheden van elk geval.

B.7.2. Dat de ziekte, in het buitenland, van een Belg of van een niet-vertegenwoordigde burger van de Unie geen deel uitmaakt van die opsomming, is pertinent in het licht van de doelstelling van de wetgever om onrealistische verwachtingen vanwege reizigers te vermijden. De parlementaire voorbereiding vermeldt in dat verband dat de consulaire bijstand niet mag worden beschouwd als een verlengstuk van het Belgische sociale vangnet, aangezien hij niet is ingericht als een ziekteverzekering waarin de risico's worden gemutualiseerd aan de hand van een bijdragenstelsel (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2989/001, p. 39).

Dat de lichte misdrijven waarvan een Belg of een niet-vertegenwoordigde burger van de Unie het slachtoffer kan worden in het buitenland, evenmin deel uitmaken van die opsomming, is pertinent in het licht van de doelstelling van de wetgever om de financiële en menselijke middelen van de consulaire posten efficiënt in te zetten. De parlementaire voorbereiding vermeldt in dat verband dat de consulaire posten noch de middelen noch de opdracht hebben om op te treden bij om het even welk incident waarvan een Belg in het buitenland het slachtoffer zou worden (*ibid.*).

De bestreden bepaling laat overigens toe om in dergelijke situaties alsnog consulaire bijstand te leveren wanneer zij uitgroeien tot een « extreme noodtoestand » in de zin van artikel 78, 6°, van het Consulair Wetboek.

B.7.3. Dat de nood aan repatriëring evenmin deel uitmaakt van die opsomming, is pertinent in het licht van de doelstelling van de wetgever om misbruiken te vermijden en om de subsidiariteit van de consulaire bijstand te waarborgen (*ibid.*). De repatriëring is overigens veeleer een mogelijke maatregel die in de in de bestreden bepaling bedoelde situaties kan worden genomen dan wel een situatie waarin consulaire bijstand kan worden verleend.

B.8.1. Gelet op de complexe internationale context waarin de consulaire posten opereren en gelet op de budgettaire beperkingen waaraan de consulaire vertegenwoordiging noodzakelijkerwijze onderhevig is, geniet de wetgever een ruime appreciatiemarge.

Het kan hem bijgevolg niet worden verweten dat hij louter de bestaande praktijk codificeert, zonder de bestaande consulaire bijstand uit te breiden.

B.8.2. Het bestreden artikel 78 bevat een opsomming van acht omstandigheden waarin consulaire bijstand kan worden verleend. Zoals in B.1.2 werd uiteengezet, komen die omstandigheden overeen met het gemiddelde niveau van consulaire bijstand dat de lidstaten van de Europese Unie aan hun onderdanen in het buitenland verlenen.

B.8.3. Dat sommige van die omstandigheden, gelet op de door de wetgever nagestreefde doelstelling van flexibiliteit, in algemene bewoordingen geformuleerd zijn, betekent niet dat zij zo vaag zijn dat zij aanleiding kunnen geven tot willekeurige beslissingen.

Wanneer een Belg of een niet-vertegenwoordigde burger van de Unie in het buitenland in een situatie terechtkomt waarin zijn fysieke integriteit in gevaar is, is immers steeds sprake van een « extreme noodtoestand » in de zin van de artikelen 78, 6°, en 90 van het Consulair Wetboek. In dergelijk geval moet consulaire bijstand worden geboden, binnen de mogelijkheden eigen aan de context waarin die situatie zich voordoet en voor zover de organisatie of uitvoering daarvan de persoonlijke veiligheid van de leden van de consulaire post niet in gevaar brengt.

Ook het begrip « ernstig misdrijf » in de zin van artikel 78, 3°, van het Consulair Wetboek is niet dermate vaag dat het willekeurige beslissingen toelaat. Krachtens artikel 16 van het koninklijk besluit van 22 april 2019 « tot bepaling van de praktische modaliteiten voor het verlenen van consulaire bijstand voor situaties bedoeld in artikel 78, eerste lid, van de wet van 21 december 2013 houdende het consulair wetboek » dient de consulaire post bij de evaluatie van de ernst van het misdrijf rekening te houden met de psychische en fysieke repercussies voor het slachtoffer en diens entourage.

Overigens is de beslissing van de consulaire post om al dan niet consulaire bijstand te verlenen, een individuele bestuurshandeling, die bijgevolg uitdrukkelijk en afdoende moet worden gemotiveerd. Die motivering kan door de betrokkene worden bestreden bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het kader van een annulatieberoep, of bij de justitiële rechter, onder meer in het kader van een aansprakelijkheidsvordering.

B.8.4. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen beweren, houdt de bestreden bepaling tot slot geen discriminatie van de meest behoeftige Belgen in het buitenland in. Die laatsten bevinden zich doorgaans immers sneller in een situatie die als « extreme noodtoestand » dient te worden gekwalificeerd, terwijl minder behoeftige Belgen sneller een beroep kunnen doen op bijstand door hun eigen netwerk.

B.9. Het eerste onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 is niet gegrond.

*Wat betreft de uitsluiting van consulaire bijstand van niet-Belgische familieleden van Belgen, van familieleden van burgers van de Unie die zelf geen burgers van de Unie zijn, van vluchtelingen en van staatlozen*

B.10. Het eerste onderdeel van het middel in de zaak nr. 7069 en het tweede onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 zijn gericht tegen artikel 7 van de wet van 9 mei 2018, dat een nieuw artikel 75 invoegt in het Consulair Wetboek. De verzoekende partijen bestrijden het feit dat de consulaire bescherming is voorbehouden aan personen met de Belgische nationaliteit en aan niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie, zodat niet-Belgische familieleden van Belgen of familieleden van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die zelf geen burgers van de Unie zijn, alsook vluchtelingen en staatlozen, niet in aanmerking komen voor consulaire bijstand vanwege de Belgische consulaire posten in het buitenland.

B.11. Artikel 75 van het Consulair Wetboek bepaalt :

« De consulaire bijstand is uitsluitend voorbehouden voor Belgen en voor de niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen die worden gelijkgesteld met de Belgen voor wat betreft het verlenen van bijstand. Het is in die zin dat, op artikel 92 na, in de volgende artikels ‘ Belg ’ hierna moet worden gelezen ».

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 9 mei 2018 wordt daaromtrent het volgende uiteengezet :

« Artikel 75 behoudt de consulaire bijstand uitsluitend voor [aan] Belgische staatsburgers en aan de niet-vertegenwoordigde Europese burgers behalve voor wat betreft artikel 92, dat betrekking heeft op procedures om kinderonthoeringen aan te pakken die niet vallen onder het toepassingsgebied van deze Richtlijn »

en

« Voorts zij erop gewezen dat België geen consulaire bijstand verleent aan niet-Europese echtgenote(n)(s) of partners, behalve in geval van een ernstige consulaire crisissituatie » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54–2989/001, p. 8).

B.12.1. Krachtens de in B.5.3 vermelde beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging kunnen de Belgische consulaire posten in het buitenland slechts handelingen stellen waarvoor zij op grond van het internationaal recht rechtsmacht hebben en die door het recht van de verblijfsstaat niet verboden zijn.

Artikel 5, e), van het Verdrag van Wenen laat de Belgische consulaire posten slechts toe om consulaire bijstand te verlenen aan hun eigen onderdanen. Het verlenen van consulaire bijstand aan onderdanen van andere soevereine Staten valt bijgevolg buiten de Belgische rechtsmacht, tenzij wanneer andere regels van internationaal recht een bijzondere grondslag bevatten voor het verlenen van consulaire bijstand aan specifieke categorieën van personen.

B.12.2. De Belgische consulaire posten dienen daarnaast ook de soevereiniteit van andere Staten dan de verblijfsstaat te eerbiedigen. Het komt in beginsel uitsluitend aan die andere Staten toe om te bepalen wanneer zij in het buitenland consulaire bijstand verlenen aan hun eigen onderdanen.

De Belgische consulaire posten zouden zich mengen in de interne aangelegenheden van die andere Staten door aan hun onderdanen consulaire bijstand te verlenen in weerwil van de beslissing van die Staten om geen consulaire bijstand te verlenen.

B.12.3. Krachtens artikel 2, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/637 dienen de Belgische ambassades of consulaten consulaire bijstand te verlenen aan de niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie, onder dezelfde voorwaarden als die voor de consulaire bijstand die wordt verleend aan Belgen.

B.12.4. De bestreden bepaling eerbiedigt de beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging door de bevoegdheden van de Belgische consulaire posten in het buitenland af te stemmen op de grenzen die uit de voormelde bepalingen van internationaal recht en Europees Unierecht voortvloeien.

*De uitsluiting van consulaire bijstand van familieleden*

B.13.1. De bestreden bepaling roept een verschil in behandeling in het leven tussen, enerzijds, Belgen en niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie, en, anderzijds, niet-Belgische familieleden van Belgen of familieleden van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die zelf geen burgers van de Unie zijn.

Hoewel ook de Belgen en de niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie niet over een subjectief recht op consulaire bijstand beschikken, sluit de bestreden bepaling hun familieleden die geen Belg respectievelijk burger van de Unie zijn, uit van enige consulaire bijstand door de Belgische consulaire posten in het buitenland.

B.13.2. De bestreden bepaling berust op een objectief criterium, namelijk het bezit van de Belgische nationaliteit of de nationaliteit van een niet-vertegenwoordigde lidstaat van de Europese Unie.

Dat criterium van onderscheid is eveneens pertinent in het licht van de ambitie om de beginselen van soevereiniteit en niet-interventie te verzoenen met artikel 5, e), van het Verdrag van Wenen en met artikel 2, lid 1, van de richtlijn (EU) 2015/637. De bestreden bepaling is daarnaast ook pertinent in het licht van de doelstellingen van voorlichting en responsabilisering die met de wet van 9 mei 2018 worden nagestreefd.

B.13.3. De bestreden bepaling heeft niet als gevolg dat de niet-Belgische familieleden van Belgen en de familieleden van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die zelf geen burgers van de Unie zijn, geheel verstoken zouden zijn van consulaire bijstand. Die familieleden kunnen zich immers wenden tot de consulaire of ereconsulaire posten van de Staat waarvan zij onderdanen zijn.



Zoals in de parlementaire voorbereiding wordt verduidelijkt, is de bij de wet van 9 mei 2018 gecodificeerde Belgische praktijk overigens in die zin gevestigd dat de Belgische consulaten niettemin consulaire bijstand verlenen aan niet-Belgische familieleden van Belgen en aan familieleden van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die zelf geen burgers van de Unie zijn, wanneer zich een « zware consulaire crisissituatie » in de zin van artikel 78, 7°, en artikel 91 van het Consulair Wetboek voordoet (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2989/001, p. 8).

B.14.1. Uit het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en uit de vereiste om bij elke beslissing die een kind aangaat, in de eerste plaats rekening te houden met diens belang, vloeit geen recht op consulaire bijstand voort voor personen die niet de Belgische nationaliteit of de nationaliteit van een niet-vertegenwoordigde lidstaat van de Europese Unie bezitten.

De positieve verplichtingen die uit die grondrechten voortvloeien, moeten weliswaar door de Belgische overheden in acht worden genomen wanneer zij over rechtsmacht beschikken, maar zij breiden de Belgische rechtsmacht niet uit tot situaties waarin de Belgische overheden krachtens de geldende regels van internationaal recht niet mogen optreden.

In zoverre de Belgische overheden wel over rechtsmacht beschikken, staat het hen overigens vrij de middelen te kiezen om aan die positieve verplichtingen te voldoen, zonder dat het daarbij vereist is de consulaire bijstand in werking te stellen.

B.14.2. Artikel 5 van de richtlijn (EU) 2015/637 bevat evenmin een recht op consulaire bijstand voor familieleden van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die zelf geen burgers van de Unie zijn. Die bepaling vereist slechts dat die familieleden niet nadeliger worden behandeld dan de familieleden van een Belg die zelf niet de Belgische nationaliteit bezitten.

Aangezien de bestreden bepaling de niet-Belgische familieleden van een Belg in beginsel uitsluit van de consulaire bijstand, doet artikel 5 van de richtlijn (EU) 2015/637 geen rechten ontstaan voor de familieleden van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die zelf geen burgers van de Unie zijn ten aanzien van de Belgische consulaire posten.

B.14.3. In zoverre ze betrekking hebben op de uitsluiting van niet-Belgische familieleden van Belgen en van familieleden van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die zelf geen burgers van de Unie zijn, zijn het eerste onderdeel van het middel in de zaak nr. 7069 en het tweede onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 niet gegrond.

*De uitsluiting van consulaire bijstand van vluchtelingen en staatlozen*

B.15.1. De vluchtelingen in de zin van artikel 1, A, lid 2, van het Internationaal Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 (hierna : het Vluchtelingenverdrag), kunnen doorgaans niet op nuttige wijze een beroep doen op consulaire bijstand door de consulaire posten van het land waarvan zij de nationaliteit hebben, aangezien zij dat land precies zijn ontvlucht omdat zij er vervolging vrezen.

De staatlozen in de zin van artikel 1 van het Verdrag betreffende de status van staatlozen, ondertekend te New York op 28 september 1954 (hierna : het Staatlozenverdrag), kunnen evenmin een beroep doen op consulaire bijstand door de consulaire posten van het land waarvan zij de nationaliteit hebben, aangezien zij niet over de nationaliteit van enig land beschikken.

B.15.2. Voor de door België erkende vluchtelingen put België zijn rechtsmacht uit artikel 25, lid 1, van het Vluchtelingenverdrag, dat bepaalt :

« Wanneer de uitoefening van een recht door een vluchteling normaal de medewerking zou vereisen van buitenlandse autoriteiten op wie hij geen beroep kan doen, zullen de Verdragsluitende Staten op wier grondgebied hij verblijft, zorg dragen, dat zodanige medewerking hem wordt verleend door hun eigen autoriteiten of door een internationale autoriteit ».

Voor de staatlozen die op het Belgisch grondgebied verblijven, put België zijn rechtsmacht uit artikel 25, lid 1, van het Staatlozenverdrag, dat bepaalt :

« Wanneer de uitoefening van een recht door een staatloze normaal de medewerking zou vereisen van buitenlandse autoriteiten op wie hij geen beroep kan doen, zullen de Verdragsluitende Staten op wier grondgebied hij verblijft, zorg dragen, dat zodanige medewerking hem wordt verleend door hun eigen autoriteiten ».

B.15.3. Artikel 75 van het Consulair Wetboek dient in die zin te worden geïnterpreteerd dat de door België erkende vluchtelingen en de staatlozen die in België verblijven, onder het begrip « Belgen » in de zin van die bepaling vallen.

B.16.1. De bestreden bepaling laat daarentegen niet toe dat de Belgische consulaire posten in het buitenland ook consulaire bijstand verlenen aan vluchtelingen die niet door de bevoegde Belgische overheden als politiek vluchteling zijn erkend of aan staatlozen die niet in België verblijven.

In die zin creëert de bestreden bepaling een verschil in behandeling tussen categorieën van vluchtelingen onderling en tussen categorieën van staatlozen onderling.

Hoewel ook vluchtelingen die door de bevoegde Belgische overheden als politiek vluchteling zijn erkend of staatlozen die in België verblijven, niet over een subjectief recht op consulaire bijstand beschikken, sluit de bestreden bepaling de overige vluchtelingen en staatlozen uit van enige consulaire bijstand door de Belgische consulaire posten in het buitenland.

B.16.2. Dat verschil in behandeling wordt evenwel verantwoord doordat België alleen over rechtsmacht beschikt ten aanzien van de door de bevoegde Belgische overheden erkende vluchtelingen en de staatlozen die in België verblijven, maar niet ten aanzien van de andere categorieën van vluchtelingen en staatlozen.

B.16.3. Onder voorbehoud van de in B.15.3 vermelde interpretatie zijn het eerste onderdeel van het middel in de zaak nr. 7069 en het tweede onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 niet gegrond in zoverre zij betrekking hebben op de uitsluiting van consulaire bijstand van vluchtelingen en staatlozen.

*De journalisten*

B.17.1. De verschillen in behandeling vermeld in B.13.1 en B.16.1 zijn eveneens verantwoord in zoverre zij betrekking hebben op journalisten die noch de Belgische nationaliteit bezitten, noch door de bevoegde Belgische overheden als vluchteling zijn erkend, noch staatloos zijn en in België verblijven. Geen enkele bepaling van internationaal recht verleent de Belgische overheden immers rechtsmacht om consulaire bijstand te verlenen aan journalisten wier enige band met België erin bestaat dat zij over een Belgische accreditatie als journalist beschikken.

B.17.2. Het eerste onderdeel van het middel in de zaak nr. 7069 is niet gegrond.

*Wat betreft de uitsluiting van consulaire bijstand van Belgen met een dubbele nationaliteit in het land van hun andere nationaliteit*

B.18. Het tweede onderdeel van het middel in de zaak nr. 7069 en het derde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 zijn gericht tegen artikel 11 van de wet van 9 mei 2018, dat een nieuw artikel 79 invoegt in het Consulair Wetboek. De verzoekende partijen bestrijden het feit dat de Belgische consulaire posten geen consulaire bijstand verlenen aan Belgen met een dubbele nationaliteit in de verblijfsstaat waarvan zij eveneens onderdaan zijn.

B.19. Artikel 79 van het Consulair Wetboek bepaalt :

« Kunnen geen aanspraak maken op de consulaire bijstand de Belgen die ook de nationaliteit bezitten van de staat waar de consulaire bijstand gevraagd wordt, wanneer de instemming van de lokale autoriteiten vereist is ».

In de parlementaire voorbereiding wordt daaromtrent het volgende uiteengezet :

« De consulaire bijstand wordt uitgevoerd met inachtneming van de soevereiniteit van de accrediterende staat. Het toepassingsgebied van Hoofdstuk XIII bevindt zich immers buiten de Belgische grenzen, in een internationale context, waar verschillende staten hun soevereiniteit uitoefenen. In een aantal situaties kan de consulaire bijstand enkel worden toegekend mits instemming van de accrediterende staat : het is aldus ondenkbaar dat een consulaire bezoek aan een gevangene of zelfs een communicatie met hem zou plaatsvinden zonder de toestemming van de autoriteiten van de accrediterende staat. In bepaalde gevallen, kan de consulaire tussenkomst als doel hebben een beslissing van de autoriteiten van de accrediterende staat te beïnvloeden, bijvoorbeeld op gebied van voorwaardelijke invrijheidstelling. De erkenning van een subjectief recht ten aanzien van een Belg met een dubbele nationaliteit zou in deze situaties leiden tot verplichtingen in hoofde van de consulaire overheid van België. De verwezenlijking hiervan zou voornamelijk afhankelijk zijn van de goede wil van de buitenlandse overheden; een element waarover België geen controle heeft.

Binnen de internationale context primeert het principe van niet-inmenging bij interne aangelegenheden, in het bijzonder wat betreft de administratie ten opzichte van de burgers. Bepaalde vormen van consulaire bijstand aan een onderdaan met dubbele nationaliteit die de nationaliteit van de accrediterende staat heeft, worden in een groot aantal staten aanzien als een inmenging in hun interne aangelegenheden. Bepaalde vormen van bijstand aan een onderdaan met dubbele nationaliteit in het land waarvan hij ook de nationaliteit heeft, kunnen ook een negatief impact hebben op de diplomatieke betrekkingen tussen beide landen. De behandeling van onderdanen met dubbele nationaliteit als onderdanen met een 'enkele' nationaliteit kan stuiten op het bestaan van een dubbele afhankelijkheid op vlak van defensie: men dient stil te staan bij de legitimiteit en de impact van een consulaire tussenkomst ten gunste van een onderdaan met dubbele nationaliteit die beschuldigd of veroordeeld is voor desertie of verraad in de andere staat waarvan hij de nationaliteit bezit. Deze behandeling zal ook stuiten op het bestaan van een vorm van positieve discriminatie op vlak van justitie : over het algemeen leveren de staten hun nationale onderdanen niet uit, zo kan een onderdaan met dubbele nationaliteit zich beroepen op zijn andere nationaliteit om niet uitgeleverd te worden aan België indien hij onderdak heeft gevonden in het andere land waarvan hij de nationaliteit bezit. Tot slot, in terrorisme gelieerde dossiers kan de tussenkomst ten gunste van de onderdaan met dubbele nationaliteit die de nationaliteit van de Staat van detentie heeft, dubbelzinnige signalen afgeven die de interstatelijke samenwerking op dit gebied in gevaar brengt. Dat risico wordt nog versterkt in dit soort zaken door het feit dat pogingen tot het instrumentaliseren van de consulaire dienst niet kunnen worden uitgesloten. Bovendien is het niet uitgesloten dat, vanuit een operationeel oogpunt, de geleverde inspanningen ten gunste van de onderdaan met dubbele nationaliteit een averechtse uitwerking zullen hebben, hetgeen de consulaire post ter plaatse het best kan beoordelen. Om die reden is het aan de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken om te oordelen over de opportuniteit van de accrediterende staat te benaderen in het licht van zulke consulaire tussenkomst.

De voornaamste uitzondering op de regel van niet-inmenging is uiteraard de naleving van de mensenrechten, een internationaal gecodificeerde dimensie met haar eigen mechanismen en structuren die gescheiden zijn van het bilateraal proces van consulaire bijstand. De beperking van de consulaire bijstand aan een onderdaan met dubbele nationaliteit in de staat waarvan hij ook de nationaliteit heeft, sluit dus geenszins de mogelijkheid voor de consulaire of diplomatieke post uit om humanitaire bijstand te verlenen wanneer deze vaststelt dat de mensenrechten van de onderdaan worden geschonden.

Het is enkel in de accrediterende staat waarvan hij de nationaliteit heeft dat een onderdaan met een dubbele nationaliteit geen recht heeft op de volledige consulaire bijstand. Een persoon met de Belgisch-Amerikaanse nationaliteit zal bijvoorbeeld in Angola dezelfde Belgische consulaire bijstand ontvangen als een landgenoot die enkel de Belgische nationaliteit heeft. Eigenlijk zal deze onderdaan met dubbele nationaliteit recht hebben op de consulaire bijstand van België, ook al verleent de Amerikaanse post hem tegelijk een consulaire bijstand.

Een andere fundamentele internationale regel is de wederkerigheid. Indien België systematisch zou tussenkomen in de relatie tussen een staat en één van zijn onderdanen, met het argument dat de persoon in kwestie ook de Belgische nationaliteit heeft, dan zou België het risico lopen dat derde staten ook zouden tussenkomen in de relatie tussen België en de Belgen die ook de nationaliteit van die staat hebben, wat ons geen goede zaak lijkt.

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat artikel 4 van het Verdrag van Den Haag van 12 april 1930 ‘ betreffende zekere vragen in verband met wetsconflicten inzake nationaliteit ’, waarbij België aangesloten is, voorziet dat ‘ een Staat zijn diplomatieke bescherming ten voordele van één van zijn onderdanen niet kan uitoefenen tegen een Staat waarvan die onderdaan eveneens de nationaliteit heeft ’ » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2989/001, pp. 9-11).

B.20 Uit de in B.5.3 vermelde beginselen van soevereiniteit en niet-inmenging volgt dat de verblijfsstaat waarvan de Belg met een dubbele nationaliteit eveneens een onderdaan is, de door die Staat gegeven nationaliteit als de dominante nationaliteit mag beschouwen voor alle wettige en onwettige handelingen die de betrokkene op zijn grondgebied stelt. Indien de Belgische consulaire posten in dergelijke omstandigheden toch consulaire bijstand verlenen, kan de verblijfsstaat dat als een inmenging in haar interne aangelegenheden beschouwen, ook al heeft de betrokkene tevens de Belgische nationaliteit.

B.21.1. De bestreden bepaling, die de Belgische consulaire praktijk op dat vlak codificeert, roept een verschil in behandeling in het leven tussen Belgen met een dubbele nationaliteit, naargelang zij een beroep willen doen op consulaire bijstand in het land waarvan zij eveneens onderdaan zijn, dan wel in een ander land. Zij roept tevens een verschil in behandeling in het leven tussen Belgen met maar één nationaliteit en Belgen met een dubbele nationaliteit.

Hoewel ook de Belgen die slechts de Belgische nationaliteit bezitten en de Belgen met een dubbele nationaliteit die een beroep willen doen op consulaire bijstand in een ander land dan dat waarvan zij onderdaan zijn, niet over een subjectief recht op consulaire bijstand beschikken, sluit de bestreden bepaling Belgen met een dubbele nationaliteit uit van bepaalde vormen van consulaire bijstand in de verblijfsstaat waarvan zij eveneens onderdaan zijn.

B.21.2. De bestreden bepaling streeft de in B.1.2 vermelde doelstelling van voorlichting na. Zij waarschuwt de Belgen met een dubbele nationaliteit die afreizen naar het land waarvan zij eveneens onderdaan zijn, immers dat de Belgische consulaire posten in die Staat hun niet in alle omstandigheden consulaire bijstand kunnen verlenen. Bepaalde vormen van het verlenen van consulaire bijstand, zijn immers afhankelijk van de toestemming van die verblijfsstaat, en die verblijfsstaat zou sneller geneigd kunnen zijn om de consulaire bijstand te weigeren indien de betrokkene ook zijn onderdaan is.

B.21.3. De bestreden bepaling ontzegt de Belgen met een dubbele nationaliteit niet elke consulaire bijstand in de verblijfsstaat waarvan zij ook de nationaliteit bezitten. Zij doet dat slechts voor die vormen van consulaire bijstand waarvoor « de instemming van de lokale autoriteiten vereist is ».

Aangezien de draagwijdte van de bestreden bepaling aldus is afgestemd op de hypothese waarin het beginsel van niet-inmenging ten aanzien van Belgen met een dubbele nationaliteit het duidelijkst naar voor komt, is die bepaling pertinent om de nagestreefde doelstelling te bereiken.

B.21.4. De bestreden bepaling is enkel van toepassing wanneer een Belg met een dubbele nationaliteit zich bevindt in het land waarvan hij eveneens een onderdaan is. Zij sluit hem daarentegen geenszins uit van consulaire bijstand wanneer hij zich in een ander land bevindt.

Ook in het land waarvan hij de nationaliteit heeft, sluit zij hem niet uit van de vormen van consulaire bijstand waarvoor de toestemming van de verblijfsstaat niet vereist is.

B.21.5. Rekening houdend met de ruime appreciatiemarge waarover de wetgever op het vlak van consulaire bijstand beschikt, vermocht hij immers rekening te houden met het feit dat het verlenen van consulaire bijstand in dergelijke gevallen de diplomatieke relaties met die verblijfsstaat onder druk kan zetten. Hij mocht er eveneens rekening mee houden dat het onwenselijk zou zijn indien andere Staten, op grond van het beginsel van wederkerigheid, ook consulaire bijstand zouden verlenen aan hun onderdanen in België die ook de Belgische nationaliteit bezitten. Het verschil in behandeling is derhalve niet zonder redelijke verantwoording.

B.21.6. Het tweede onderdeel van het middel in de zaak nr. 7069 en het derde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 zijn niet gegrond.

*Wat betreft de uitsluiting van consulaire bijstand van personen die zich in een risicogebied bevinden*

B.22. Het derde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7069 en het vierde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 zijn gericht tegen artikel 15 van de wet van 9 mei 2018, dat een nieuw artikel 83 invoegt in het Consulair Wetboek. De verzoekende partijen bestrijden het feit dat de Belgische consulaire posten geen consulaire bijstand verlenen aan Belgen die zich naar een risicozone begeven.

B.23. Artikel 83 van het Consulair Wetboek bepaalt :

« Kunnen geen aanspraak maken op de consulaire bijstand in de omstandigheden zoals beschreven in artikel 78, de Belgen die :

1° zich begeven hebben naar een gebied waarvoor het reisadvies van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking alle reizen afraadt;

2° zich begeven hebben naar een gebied waar een gewapend conflict woedt;

3° geen gevolg hebben gegeven aan de oproep van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking om het gebied waar zij verblijven te verlaten;

4° buitensporige risico's nemen zonder zich overeenkomstig te verzekeren ».



In de parlementaire voorbereiding wordt daaromtrent het volgende uiteengezet :

« Dit artikel wil de burger responsabiliseren wanneer deze besluit het reisadvies te negeren of zich vrijwillig te begeven naar gebieden waar een gewapend conflict woedt.

Aangezien deze gebieden duidelijk werden aangemerkt als ‘ gebieden zonder consulaire bijstand ’ zal de Staat – en dus de gemeenschap – oordelen dat de reiziger de gevolgen van deze persoonlijke keuze draagt.

Dat geldt bijvoorbeeld ook wanneer de burger zonder toereikende verzekering een trekking in de Himalaya of een motortocht door de Sahara onderneemt.

Het gaat hier vooral om de reiziger voor zijn verantwoordelijkheden te stellen, dan om hem automatisch iedere vorm van consulaire interventie te ontzeggen. Het is niet omdat de burger geen aanspraak kan maken op dergelijke bijstand dat hij deze niet zal ontvangen. Zo kan de consulaire bijstand alsnog verleend worden, na raadpleging van de bevoegde diensten en in het bijzonder de inlichtingendiensten, de federale politie en OCAD wanneer de bij te staan persoon belangen verdedigt die gelijklopend zijn met de Belgische belangen of wanneer de consulaire tussenkomst kan bijdragen tot het vaststellen van de waarheid in een strafzaak » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2989/001, p. 12).

B.24.1. De bestreden bepaling vermeldt vier situaties waarin een Belg of een niet-vertegenwoordigde burger van de Unie in het buitenland risicogedrag stelt, hoewel hij op de hoogte moet zijn van het risico dat hij daardoor loopt. In twee van die vier situaties werd de betrokkene zelfs uitdrukkelijk en voorafgaandelijk van het bestaan van die risicosituatie op de hoogte gebracht door de bevoegde Belgische overheden.

De bestreden bepaling vermeldt dat degene die een dergelijk risicogedrag aanneemt, « geen aanspraak kan maken » op consulaire bijstand. Uit de in B.23 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt dat zelfs in dat geval geen sprake is van een uitsluiting van consulaire bijstand en dat de consulaire posten zelfs dan, in nauwe samenwerking met andere Belgische overheden, onderzoeken welke bijstand alsnog kan worden geboden.

B.24.2. De bestreden bepaling roept een verschil in behandeling in het leven tussen, enerzijds, Belgen en niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die een beroep willen doen op consulaire bijstand in een situatie die niet als één van die vier risicogedragingen is omschreven, en, anderzijds, Belgen en niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die een beroep willen doen op consulaire bijstand en zich wel binnen het toepassingsgebied van de bestreden bepaling bevinden.

Hoewel ook de Belgen en de niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die geen risicogedrag hebben gesteld, geen subjectief recht op consulaire bijstand kunnen doen gelden, impliceert de bestreden bepaling dat het voor de Belgen en niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die wel een in de bestreden bepaling omschreven risicogedrag hebben gesteld, minder waarschijnlijk is dat hun consulaire bijstand wordt verleend.

B.24.3. De bestreden bepaling streeft de in B.1.2 vermelde doelstellingen van voorlichting en responsabilisering na. Meer bepaald wil zij vermijden dat ten aanzien van de Belgen in het buitenland irrealistische verwachtingen zouden ontstaan over de bijstand die hun kan worden verleend wanneer zij door hun eigen risicogedrag in de problemen komen in een buitenlands risicogebied.

De context waarin de bestreden bepaling van toepassing is, is tevens de context waarin artikel 77 van het Consulair Wetboek het relevantst is. Krachtens die bepaling moeten de posthoofden rekening houden met de persoonlijke veiligheid van de leden van hun personeel bij de organisatie en de uitvoering van de consulaire bijstand.

In een dergelijke context zijn de doelstellingen die met de bestreden bepaling worden nagestreefd, des te meer legitiem.

B.24.4. Het verschil in behandeling dat de bestreden bepaling in het leven roept, is gebaseerd op een objectief criterium. Zij is immers enkel van toepassing in de vier situaties die daarin duidelijk en ondubbelzinnig zijn omschreven.

Het criterium van onderscheid is tevens pertinent om de nagestreefde doelstelling te bereiken, aangezien de bestreden bepaling de reiziger aan zijn verantwoordelijkheden herinnert in de situaties waarin zijn risicogedrag de meest verregaande gevolgen kan hebben voor zijn persoonlijke veiligheid en die van de medewerkers van consulaire posten die zouden trachten hem bijstand te verlenen.

B.24.5. Zelfs in die situaties onderzoeken de consulaire posten niettemin welke bijstand zij alsnog kunnen verlenen, in nauwe samenwerking met onder meer de inlichtingendiensten, de politiediensten en het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse.

Blijkens de parlementaire voorbereiding geldt zulks in de eerste plaats voor Belgen en niet-vertegenwoordigde Unieburgers die om professionele redenen in een buitenlands risicogebied moeten verblijven, zoals journalisten en medewerkers van humanitaire organisaties (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2989/003, p. 6). Dergelijke personen behartigen immers belangen die gelijklopend zijn met de Belgische belangen (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2989/001, p. 12).

B.24.6. In de vier situaties vermeld in de bestreden bepaling, is op het terrein vaak sprake van een complexe en snel wijzigende situatie, waarin het moeilijk in te schatten is of op een veilige wijze consulaire bijstand kan worden geboden. Het is niet kennelijk onredelijk dat Belgen of niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die in het buitenland onverantwoorde risico's nemen, in een dergelijke situatie niet steeds aanspraak kunnen maken op consulaire bijstand.

B.24.7. Het derde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7069 en het vierde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 zijn niet gegrond.

*Wat betreft de consulaire bijstand aan Belgen die in het buitenland gevangen genomen zijn*

B.25. Het vijfde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 is gericht tegen artikel 21 van de wet van 9 mei 2018, dat een nieuw artikel 89 invoegt in het Consulair Wetboek. De verzoekende partijen bestrijden het feit dat geen consulaire bijstand wordt verleend aan Belgen die in een gevangenis in de Europese Unie worden vastgehouden en aan Belgen die het voorwerp uitmaken van een aanhoudingsmandaat in België.

B.26 Artikel 89 van het Consulair Wetboek bepaalt :

« Wanneer de post kennis heeft van de aanhouding of de hechtenis van een Belg rapporteert hij deze informatie zo snel mogelijk aan het hoofdbestuur van de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die de naasten inlicht op verzoek van de betrokken Belg.

Wanneer de aangehouden of in hechtenis genomen Belg onbekwaam is, informeert de federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking ambtshalve de naasten.

De federale overheidsdienst Buitenlandse zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking meldt de aanhouding of de hechtenis aan de Belgische gerechtelijke overheden wanneer de feiten de openbare veiligheid van België aanbelangen.

De Koning bepaalt in welke andere gevallen de aanhouding en de hechtenis gemeld wordt aan de Belgische gerechtelijke autoriteiten.

De post ziet erop toe dat de rechten van verdediging van de aangehouden of in hechtenis genomen Belg geëerbiedigd worden en dat de omstandigheden waarin hij aangehouden of in hechtenis genomen is, beantwoorden aan de internationale normen ter zake en aan de rechten van de mens.

De post geeft geen juridisch advies aan de aangehouden of in hechtenis genomen Belg.

De post kan de Belg en zijn naasten de volgende inlichtingen geven :

1° de bestaande verdragen tussen België en de Staat waar de aanhouding of hechtenis plaats gevonden heeft;

2° een lijst van advocaten.

Wanneer de hechtenis plaats vindt in een land buiten de Europese Unie en indien de betrokken Belg dat wenst, bezoekt de post hem volgens de nadere regels bepaald door de Koning.

Wanneer de aanhouding of de hechtenis van een Belg door een buitenlandse overheid verricht is op verzoek van de Belgische gerechtelijke autoriteiten of wanneer de aangehouden of in hechtenis genomen Belg het voorwerp uitmaakt van een aanhoudingsmandaat in België, kan de post zich onthouden van de consulaire bijstand ».

De parlementaire voorbereiding vermeldt daaromtrent :

« Betreffende het bezoek aan gedetineerden, gaat het artikel ervan uit dat de Europese Unie een ruimte vormt van Europees burgerschap, met penitentiaire stelsels die aan dezelfde normen voldoen; in dit kader zijn consulaire bezoeken aan Belgische gedetineerden in gevangnissen van de Unie niet voorzien. Dit sluit niet uit dat ze kunnen plaatsvinden wanneer de post oordeelt dat een specifieke situatie het vereist.

Buiten de Unie en met de uitdrukkelijke instemming van de gedetineerde, zal de post consulaire bezoeken uitvoeren bij laatstgenoemde volgens modaliteiten en een frequentie die bepaald moeten worden in functie van de lokale omstandigheden en de situatie van de gedetineerde: al dan niet afgezonderd, duur van de gevangenisstraf.

Het artikel laat toe grotendeels te ontsnappen aan de ambiguïteit waarbij de Belgische staat, vertegenwoordigd door de beroepspost, tegelijkertijd aan de accrediterende staat de aanhouding van een Belg zou eisen en vervolgens bijstand zou bieden aan de gedetineerde met zijn gerechtelijke problemen ter plaatse.

Niettemin wordt er gebruik gemaakt van het werkwoord ‘kunnen’, teneinde de mogelijkheid te behouden voor de post om de gedetineerde bijstand te bieden om zijn detentieomstandigheden te verbeteren, voornamelijk als de lokale gevangeniscontext geen detentieomstandigheden kan waarborgen die voldoen aan de internationale normen » (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-2989/001, p. 16).

B.27.1. Krachtens artikel 36 van het Verdrag van Wenen is de verblijfsstaat verplicht om, telkens wanneer hij een onderdaan van een andere Staat aanhoudt of in hechtenis neemt, te waarborgen dat de consulaire ambtenaren van de zendstaat zich met hem in verbinding kunnen stellen, om te waarborgen dat de gevangene correspondentie kan voeren met zijn consulaat, en om te waarborgen dat de medewerkers van de consulaire post hem kunnen bezoeken. Daartoe dient de verblijfsstaat de consulaire post van de zendstaat onverwijld in kennis te stellen van de aanhouding of hechtenis en dient hij de betrokkene onverwijld op de hoogte te brengen van de rechten die hij uit die bepaling put.

B.27.2. Uit de in B.5.4 vermelde arresten *LaGrand* en *Avena e.a.* van het Internationaal Gerechtshof en het aldaar eveneens vermelde arrest van het Hof van Cassatie van 29 september 2017 blijkt dat de betrokkene in dat geval enkel subjectieve rechten kan doen gelden ten aanzien van de verblijfsstaat, maar dat artikel 36 van het Verdrag van Wenen hem daarentegen geen subjectief recht op consulaire bezoeken of andere vormen van consulaire bijstand toekent ten aanzien van de zendstaat.

Indien de zendstaat op grond van zijn eigen recht of zijn eigen praktijk beslist om consulaire bijstand te verlenen, kan ook hij de rechten bedoeld in artikel 36 van het Verdrag van Wenen uitoefenen ten aanzien van de verblijfsstaat, zonder dat die bepaling de zendstaat verplicht om consulaire bijstand te verlenen of om die rechten uit te oefenen.

B.27.3 In zoverre het vijfde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 de schending aanvoert van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 36 van het Verdrag van Wenen, is het niet gegrond.

B.28. De bestreden bepaling sluit de Belgen en de niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die zijn aangehouden of in hechtenis zijn genomen in andere lidstaten van de Europese Unie, die in het buitenland zijn aangehouden of in hechtenis zijn genomen op vraag van de Belgische overheden, of die het voorwerp uitmaken van een Belgisch aanhoudingsbevel, niet uit van consulaire bezoeken.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt immers dat ook in dergelijke gevallen een consulaire bezoek of een andere vorm van consulaire bijstand mogelijk is wanneer de specifieke omstandigheden zulks vereisen, bijvoorbeeld wanneer de Belg of niet-vertegenwoordigde burger van de Unie wordt vastgehouden in omstandigheden die niet voldoen aan de internationale normen.

B.29.1. De bestreden bepaling roept een verschil in behandeling in het leven tussen, enerzijds, Belgen en niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die zijn aangehouden of in hechtenis zijn genomen in een andere lidstaat van de Europese Unie, en, anderzijds, Belgen en niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die buiten de Europese Unie zijn aangehouden of in hechtenis zijn genomen.

Hoewel in geen van beide gevallen sprake is van een subjectief recht op consulaire bijstand, impliceert de bestreden bepaling dat consulaire gevangenisbezoeken minder waarschijnlijk zijn en minder frequent zullen plaatsvinden in lidstaten van de Europese Unie dan buiten de Europese Unie.

B.29.2. De bestreden bepaling beoogt, binnen het toepassingsgebied van het Europees Unierecht, de consulaire bijstand te verzoenen met de beginselen van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen in strafzaken. Over het belang en de draagwijdte van die beginselen heeft de grote kamer van het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld :

« 77. Het beginsel van wederzijdse erkenning, waarop het stelsel van het Europees aanhoudingsbevel berust, is zelf gebaseerd op het wederzijdse vertrouwen van de lidstaten dat hun respectieve nationale rechtsordes in staat zijn een effectieve en gelijkwaardige bescherming te bieden van de op Unieniveau, in het bijzonder in het Handvest van de grondrechten, erkende grondrechten (zie in die zin arrest F., C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, punt 50, en naar analogie, met betrekking tot de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, arrest *Aguirre Zarraga*, C-491/10 PPU, EU:C:2010:828, punt 70).

78. Het beginsel van onderling vertrouwen tussen de lidstaten en het beginsel van wederzijdse erkenning zijn in het Unierecht van wezenlijk belang, aangezien zij de mogelijkheid bieden om een ruimte zonder binnengrenzen te verwezenlijken en in stand te houden. Meer in het bijzonder vereist het beginsel van wederzijds vertrouwen, met name wat de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid betreft, dat elk van de lidstaten, behoudens uitzonderlijke omstandigheden, ervan uitgaat dat alle andere lidstaten het Unierecht en, meer in het bijzonder, de door dat recht erkende grondrechten in acht nemen (zie in die zin advies 2/13, EU:C:2014:2454, punt 191) » (HvJ, grote kamer, 5 april 2016, *Pál Aranyosi en Robert Căldăraru*, C-404/15 en C-659/15 PPU).

B.29.3. Het verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk het land waarin de Belg of niet-vertegenwoordigde burger van de Unie wordt aangehouden of in hechtenis wordt genomen.

B.29.4. Aangezien de bestreden beperking van het consulaire bezoek enkel van toepassing is in de andere lidstaten van de Europese Unie, is het verschil in behandeling tevens pertinent in het licht van de nagestreefde doelstelling. De beginselen van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen in strafzaken zijn immers enkel van toepassing binnen de werkingssfeer van het Europees Unierecht en zijn dus enkel in het geding ten aanzien van andere lidstaten van de Europese Unie.

B.29.5. De bestreden bepaling heeft enkel betrekking op het consulaire bezoek. Zij beperkt geenszins de andere vormen van consulaire bijstand die in andere lidstaten van de Europese Unie kunnen worden verleend aan Belgen en aan niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die daar worden aangehouden of in hechtenis worden genomen.

Zo moet elke consulaire post, ongeacht of hij gelegen is binnen of buiten de Europese Unie, krachtens het vijfde lid van de bestreden bepaling erop toezien « dat de rechten van verdediging van de aangehouden of in hechtenis genomen Belg geëerbiedigd worden en dat de omstandigheden waarin hij aangehouden of in hechtenis genomen is, beantwoorden aan de internationale normen ter zake en aan de rechten van de mens ».

B.29.6. In zoverre het betrekking heeft op Belgen en niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die worden aangehouden of in hechtenis worden genomen in andere lidstaten van de Europese Unie, is het vijfde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 niet gegrond.

B.30.1. De bestreden bepaling roept daarnaast een verschil in behandeling in het leven tussen, enerzijds, Belgen en niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die in het buitenland worden aangehouden op verzoek van de bevoegde Belgische overheden of die het voorwerp uitmaken van een aanhoudingsmandaat in België, en, anderzijds, Belgen en niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die in het buitenland worden aangehouden of in hechtenis worden genomen om een andere reden en zonder dat zij het voorwerp uitmaken van een aanhoudingsmandaat in België.

Hoewel in geen van beide gevallen sprake is van een subjectief recht op consulaire bijstand, impliceert de bestreden bepaling dat consulaire gevangenisbezoeken minder waarschijnlijk zijn en minder frequent zullen plaatsvinden indien een Belg of een niet-vertegenwoordigde burger van de Unie in het buitenland wordt aangehouden op verzoek van de Belgische gerechtelijke overheden of het voorwerp uitmaakt van een aanhoudingsmandaat in België.

B.30.2. Met de bestreden bepaling beoogde de wetgever de ambiguïteit te vermijden die ontstaat indien de Belgische overheden tegelijkertijd de arrestatie van de betrokkene vragen en hem consulaire bijstand bieden.

B.30.3. Het bestreden verschil in behandeling berust op een objectief criterium van onderscheid, aangezien voor elke aanhouding of hechtenis van een Belg of een niet-vertegenwoordigde burger van de Unie in het buitenland kan worden vastgesteld of de betrokkene werd aangehouden op verzoek van de Belgische overheden en of hij het voorwerp uitmaakt van een Belgisch aanhoudingsmandaat.

Dat criterium van onderscheid is tevens pertinent in het licht van de nagestreefde doelstelling, aangezien precies in die situaties de Belgische overheden tegenstrijdige signalen zouden geven aan de overheden van de verblijfsstaat indien zij de betrokken Belg of niet-vertegenwoordigde Unieburger consulaire bijstand zouden verlenen.

B.30.4. Aangezien de financiële en logistieke middelen van de Belgische consulaire posten in het buitenland noodzakelijkerwijze beperkt zijn, vermag de wetgever ervoor te opteren die middelen bij voorrang in te zetten in de gevallen waarin consulaire bijstand het meest zinvol is.



Consulaire bijstand is met name zinvol wanneer de betrokken Belg of niet-vertegenwoordigde burger van de Unie wordt aangehouden en vervolgd op initiatief van de overheden van de verblijfsstaat en niet in aanmerking komt voor een uitlevering aan België. In dat geval wordt hij immers geconfronteerd met een politieel en gerechtelijk systeem dat hij niet kent, alsook met een penitentiair systeem in een taal en een cultuur waarmee hij niet noodzakelijk vertrouwd is, terwijl hij ter plaatse wellicht onvoldoende contacten heeft om zijn verdediging op zinvolle wijze voor te bereiden.

Daarentegen heeft consulaire bijstand weinig toegevoegde waarde wanneer de betrokken Belg of niet-vertegenwoordigde burger van de Unie wordt aangehouden en vervolgd op initiatief van de Belgische overheden. In dat geval kan hij immers na zijn uitlevering zijn rechten doen gelden en zijn verdediging voeren ten aanzien van de bevoegde Belgische overheden, in een systeem waarmee hij wel vertrouwd is en in een context waarin hij zijn verdediging gemakkelijker kan voorbereiden.

B.30.5. De Belg of niet-vertegenwoordigde burger van de Unie die in het buitenland wordt aangehouden of in hechtenis wordt genomen op vraag van de Belgische overheden of die het voorwerp uitmaakt van een Belgisch aanhoudingsmandaat, is overigens niet verstoken van alle consulaire bijstand door de Belgische consulaire post. Zoals uit de in B.26 vermelde parlementaire voorbereiding blijkt, wordt alsnog consulaire bijstand verleend indien de specifieke situatie zulks vereist, bijvoorbeeld indien de lokale gevangeniscontext geen detentieomstandigheden kan waarborgen die voldoen aan de internationale normen.

B.30.6. Gelet op de ruime appreciatiemarge waarover de wetgever inzake consulaire bijstand beschikt, is het niet kennelijk onredelijk dat voor het overige geen consulaire bijstand wordt verleend aan personen die op vraag van de Belgische overheden in het buitenland van hun vrijheid worden beroofd of die het voorwerp uitmaken van een Belgisch aanhoudingsmandaat.

B.30.7. In zoverre het betrekking heeft op Belgen en niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die in het buitenland worden aangehouden of in hechtenis worden genomen op vraag van de Belgische overheden of die het voorwerp uitmaken van een Belgisch aanhoudingsmandaat, is het vijfde onderdeel van het middel in de zaak nr. 7070 niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof,

onder voorbehoud van de in B.15.3 vermelde interpretatie, verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 24 september 2020.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût