

Vergaderjaar 2020–2021

35 857

Aanbeveling voor een Besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Internationale Criminele Politieorganisatie (ICPO-Interpol)

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 7 september 2021

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben kennisgenomen van de publicatie van de Europese Commissie betreffende de Aanbeveling van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Internationale Criminele Politieorganisatie (ICPO-Interpol)² (hierna: Aanbeveling).

De **GroenLinks**-fractieleden hebben kennisgenomen van de Aanbeveling en het bijbehorende BNC-fiche³. Zij zijn van mening dat de aanbevolen verdere samenwerking tussen Interpol en Frontex verdere overweging behoeft, in het licht van berichten en lopende onderzoeken over mogelijke betrokkenheid van Frontex bij mensenrechtenschendingen, waaronder *pushbacks*.

De leden hebben op 19 juli 2021 een brief gestuurd aan de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft op 6 september 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), vac. (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU), Hiddema (FVD)

² COM(2021)177; zie voor de behandeling in de Eerste Kamer dossier E210016 op www.europa-poort.nl.

³ *Kamerstukken I 2020/21, 35 857, A.*

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 19 juli 2021

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid hebben met belangstelling kennisgenomen van de publicatie van de Europese Commissie betreffende de Aanbeveling van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Internationale Criminele Politieorganisatie (ICPO-Interpol)⁴ (hierna: Aanbeveling).

De **GroenLinks**-fractieleden hebben kennisgenomen van de Aanbeveling en het bijbehorende BNC-fiche⁵. Zij zijn van mening dat de aanbevolen verdere samenwerking tussen Interpol en Frontex overweging behoeft, in het licht van berichten en lopende onderzoeken over mogelijke betrokkenheid van Frontex bij mensenrechtenschendingen, waaronder *pushbacks*. Met betrekking hierop hebben deze leden enkele vragen aan u.

*Vragen en opmerkingen van de leden van de **GroenLinks**-fractie*

In de Aanbeveling wordt gesteld dat Frontex' *European Travel Information and Authorisation System Central Unit* toegang krijgt tot de *Stolen and Lost Travel Documents* en *Travel Documents Associated with Notices* databases van Interpol, en dat daarnaast «categorie 1-personeel» van Frontex directe toegang krijgt tot Interpol-databases die relevant zijn om hun taak uit te voeren, in plaats van dat deze toegang via een verbindings-officier plaatsvindt. De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat een deel van het categorie 1-personeel deel uitmaakt van de teams die zich in de operationele gebieden bezighouden met grenscontrole en terugkeer, zoals gespecificeerd in artikel 82, eerste lid, van Verordening (EU) 2019/1896.

Het kabinet stelt ten aanzien van de proportionaliteit dat de toegang tot Interpol-databanken van EU-agentschappen beperkt dient te blijven tot wat noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken. Zullen er in de onderhandelingen, naar uw inschatting, andere databases dan de twee bovengenoemde aan bod komen voor mogelijke toegang door Frontex-personeel? Voor welke Interpol-databases zou u toegang in het geval van Frontex niet proportioneel achten?

In oktober 2020 berichtte een collectief journalistiek onderzoek over mogelijke betrokkenheid van Frontex bij *pushbacks* in Griekenland.⁶ Sindsdien zijn er meerdere stappen gezet om de mogelijke betrokkenheid van Frontex bij mensenrechtenschendingen in verschillende lidstaten te onderzoeken, waaronder de recent opgezette *permanent Scrutiny Group for Frontex* in het Europees parlement. Het onderzoek van de *Scrutiny Group* loopt nog.

Ziet u, in het licht van deze berichten en het nog lopende onderzoek, enige mensenrechtelijke risico's in het uitbreiden van de samenwerking tussen Frontex en Interpol dan wel het geven van directere toegang tot Interpol-

⁴ COM(2021)177; zie voor de behandeling in de Eerste Kamer dossier E210016 op www.europa-poort.nl.

⁵ *Kamerstukken I* 2020/21, 35 857, A.

⁶ https://www.spiegel.de/international/europe/eu-border-agency-frontex-complicit-in-greek-refugee-pushback-campaign-a-4b6cba29-35a3-4d8c-a49fa12daad450d7?fbclid=IwAR1evndretmcQ10E3TtdG_vdwetvSHMGtLgUhwgkRLL8PSebndGaU5GSf2M.

databases aan Frontex-personeel, zoals voorgesteld in de Aanbeveling? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke risico's? En hoe kunnen die risico's naar uw mening voldoende worden ondervangen? Bent u het met de GroenLinks-fractieleden eens dat het toekennen van verdere bevoegdheden (in dit geval in de vorm van directe toegang tot Interpol-informatie) aan een orgaan dat wordt onderzocht vanwege zware beschuldigingen, onverstandig is? Zo nee, waarom niet?

Zowel de Europese Commissie als het kabinet stellen dat in de onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst gegevensbescherming en grondrechten centraal dienen te staan. De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat, onder andere in het geval van de bovengenoemde berichten ten aanzien van Frontex, het vaststellen van grondrechtelijke standaarden bij het uitvoeren van bevoegdheden vaak niet genoeg is – streng toezicht is ook een vereiste. Hoe beoordeelt u de mogelijkheden voor toezicht op de bevoegdheden die Frontex in het voorstel worden toegekend? Zijn deze, naar uw mening, voldoende streng en verplichtend om de navolging van gegevensbescherming en grondrechten in het uitvoeren van deze (samenwerkings)bevoegdheden te verzekeren? Zo nee, wat zou hier nog aan toegevoegd moeten worden, en op welke wijze bent u van plan zich hiervoor in te zetten?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie – bij voorkeur binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief – met belangstelling tegemoet.

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid
M.M. de Boer

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN
VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2021

Hierbij bied ik u de antwoorden aan op de kamervragen gesteld door de leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid over de aanbeveling voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Interpol.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol

Antwoorden van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op de schriftelijke vragen van de vaste kamercommissie voor Justitie en Veiligheid van de Eerste Kamer over de aanbeveling voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Interpol (ingezonden op 19 juli 2021, 169599U)

Vraag 1

In de Aanbeveling wordt gesteld dat Frontex' *European Travel Information and Authorisation System Central Unit* toegang krijgt tot de *Stolen and Lost Travel Documents en Travel Documents Associated with Notices* databases van Interpol, en dat daarnaast «categorie 1-personeel» van Frontex directe toegang krijgt tot Interpol-databases die relevant zijn om hun taak uit te voeren, in plaats van dat deze toegang via een verbindingsofficier plaatsvindt. De leden van de GroenLinks-fractie begrijpen dat een deel van het categorie 1-personeel deel uitmaakt van de teams die zich in de operationele gebieden bezighouden met grenscontrole en terugkeer, zoals gespecificeerd in artikel 82, eerste lid, van Verordening (EU) 2019/1896. Het kabinet stelt ten aanzien van de proportionaliteit dat de toegang tot Interpol-databanken van EU-agentschappen beperkt dient te blijven tot wat noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken. Zullen er in de onderhandelingen, naar uw inschatting, andere databases dan de twee bovengenoemde aan bod komen voor mogelijke toegang door Frontex-personeel? Voor welke Interpol-databases zou u toegang in het geval van Frontex niet proportioneel achten?

Antwoord op vraag 1

Gedurende de onderhandelingen zullen Commissie en Interpol nader moeten bepalen of en welke andere Interpol-databases relevant kunnen zijn voor een adequate taakuitvoering door het categorie 1-personeel van het permanente korps van Frontex. De uiteindelijk overeen te komen toegang en het gebruik dienen volgens het kabinet binnen de vastgestelde kaders van de Europese grens- en kustwacht verordening (2019/1896) te vallen. De lidstaten worden tijdens de onderhandelingen geïnformeerd over de voortgang en kunnen in een dergelijke situatie beoordelen of het voorstel binnen de relevante kaders past en daarmee proportioneel is.

Vraag 2

In oktober 2020 berichtte een collectief journalistiek onderzoek over mogelijke betrokkenheid van Frontex bij *pushbacks* in Griekenland.⁷ Sindsdien zijn er meerdere stappen gezet om de mogelijke betrokkenheid van Frontex bij mensenrechtenschendingen in verschillende lidstaten te onderzoeken, waaronder de recent opgezette *permanent Scrutiny Group for Frontex* in het Europees parlement. Het onderzoek van de *Scrutiny Group* loopt nog.

Ziet u, in het licht van deze berichten en het nog lopende onderzoek, enige mensenrechtelijke risico's in het uitbreiden van de samenwerking tussen Frontex en Interpol dan wel het geven

⁷ https://www.spiegel.de/international/europe/eu-border-agency-frontex-complicit-in-greek-refugee-pushback-campaign-a-4b6cba29-35a3-4d8c-a49fa12daad450d7?fbclid=IwAR1evndretmcQ10E3TtdG_vdwetvSHMGtLgUhwgkRLL8PSebndGaU5GSf2M.

van directere toegang tot Interpol-databases aan Frontex-personeel, zoals voorgesteld in de Aanbeveling? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke risico's? En hoe kunnen die risico's naar uw mening voldoende worden ondervangen? Bent u het met de GroenLinks-fractieleden eens dat het toekennen van verdere bevoegdheden (in dit geval in de vorm van directe toegang tot Interpol-informatie) aan een orgaan dat wordt onderzocht vanwege zware beschuldigingen, onverstandig is? Zo nee, waarom niet?

Antwoord op vraag 2

Voor de volledigheid verwijst het kabinet u naar het recent gepubliceerde rapport van het Frontex Scrutiny Working Group (FSWG) en de bijbehorende bevindingen en aanbevelingen, zoals dat de FSWG geen sluitend bewijs vond van schending van de grondrechten door Frontex en tegelijkertijd concludeert dat Frontex onvoldoende opvolging heeft gegeven aan de signalen, aanbevelingen en observaties, waaronder van de grondrechtenfunctionaris, over eventuele misstanden aan de Europese buitengrenzen.

Op dit moment ziet het kabinet geen risico's in het uitbreiden van de samenwerking tussen Frontex en Interpol en het verlenen van toegang tot deze databases voor het Frontex-personeel. Het Frontex personeel voert, net als het personeel van de lidstaten, de grenscontrole uit conform de Schengengrenscodex (2016/399) waarbij zij bij de uitoefening van deze taak de grondrechten moeten naleven. Dit betekent tevens dat zij voor het uitvoeren van de grenscontrole enkel de databases hoeven te consulteren. Zij worden daarnaast, voordat ze worden ingezet aan de grens, getraind in alle relevante EU en internationale wet- en regelgeving zoals de grondrechten. Tevens zijn er vanuit de Europese grens- en kustwacht verordening (2019/1896) verschillende rapportage- en monitoringsmechanismen om ervoor te zorgen dat de grondrechten worden nageleefd. Naar aanleiding van de uitkomsten van de verschillende onderzoeken die naar Frontex worden gedaan, zoals onder andere door de FSWG, zullen deze mechanismen verder worden versterkt⁸.

Met deze Aanbeveling is er bovendien geen sprake van een verdere toekenning van bevoegdheden aan het personeel van Frontex. Vanuit de Europese grens- en kustwacht verordening (2019/1896) heeft het uitvoerend personeel van Frontex, dat onderdeel uitmaakt van het permanente korps, reeds de bevoegdheid gekregen om lidstaten te ondersteunen bij de grenscontrole, conform de Schengengrenscodex (2016/399). Om dit te kunnen doen, dienen zij de mogelijkheid te hebben om de relevante databases te consulteren, zoals voorgenoemde Interpol-databases. Dit geldt tevens voor het personeel van de ETIAS Central Unit dat bij Frontex is belegd en dat als doel heeft om de aanvragen in het kader van ETIAS te kunnen beoordelen door de Interpol-databases te consulteren. Dit volgt reeds uit de ETIAS verordening (2018/1240). Hiervoor worden waarborgen en garanties in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen voor de gegevensbescherming, in lijn met de EU-gegevensbeschermingsvoorschriften, en de grondrechten, zoals duidelijke afspraken over de doeleinden en het beginsel van doelbinding. Tevens bevat de ETIAS verordening waarborgen over het respecteren van de grondrechten.

⁸ De verschillende onderzoeken zijn afkomstig van de werkgroep FRaLO van de Frontex Management Board, de Europese Ombudsman, het Europees parlement, de Europese Rekenkamer en OLAF.

Het kabinet heeft vertrouwen dat de lidstaten en het Secretariaat Generaal van Interpol zich inzetten voor de naleving van de vastgestelde Interpol-regels en afspraken voor gegevensverwerking opdat de Interpol informatiesystemen worden gebruikt waarvoor ze bedoeld zijn⁹. Deze regels zijn gebaseerd op de constitutie van Interpol die de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als leidmotief stelt voor elke vorm van samenwerking in Interpol verband. In schriftelijke opmerkingen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft de Nederlandse regering gesteld dat naar haar mening Interpol beschikt over passende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens in de zin van artikel 37, lid 1, van richtlijn 2016/680.¹⁰ Het kabinet merkt daarbij op dat de uitleg door de Commissie van de Europese standaard voor gegevensbescherming tot een voorwaarde heeft geleid voor gebruik van de Interpol-database door de Europese agentschappen die juist strijdig is met de Interpolregels voor gegevensverwerking. Totdat de Commissie, het Interpol Generaal Secretariaat en de 194 lidstaten gedurende de onderhandelingen een oplossing voor deze discrepantie vinden, zullen de EU interoperabiliteitssystemen noch de Europese agentschappen, waaronder Frontex aangesloten kunnen worden op de Interpol databases.

Vraag 3

Zowel de Europese Commissie als het kabinet stellen dat in de onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst gegevensbescherming en grondrechten centraal dienen te staan. De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat, onder andere in het geval van de bovengenoemde berichten ten aanzien van Frontex, het vaststellen van grondrechtelijke standaarden bij het uitvoeren van bevoegdheden vaak niet genoeg is – streng toezicht is ook een vereiste. Hoe beoordeelt u de mogelijkheden voor toezicht op de bevoegdheden die Frontex in het voorstel worden toegekend? Zijn deze, naar uw mening, voldoende streng en verplichtend om de navolging van gegevensbescherming en grondrechten in het uitvoeren van deze (samenwerkings)bevoegdheden te verzekeren? Zo nee, wat zou hier nog aan toegevoegd moeten worden, en op welke wijze bent u van plan zich hiervoor in te zetten?

Antwoord op vraag 3

Het toezicht ten aanzien van de gegevensbescherming wordt ten eerste uitgevoerd door de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming (EDPS) die is ingesteld bij Verordening (EU) 2018/1725¹¹. De EDPS is verantwoordelijk voor het onafhankelijke toezicht op de Europese instellingen en organen. Tevens is er binnen Frontex-verband een functionaris voor de gegevensbescherming (DPO). Deze functionaris is onafhankelijk zoals is opgenomen in de Verordening 2018/1725 en rapporteert direct aan de uitvoerend directeur van Frontex. Het toezicht ten aanzien van de grondrechten en daarbij op de uitvoering van de taken van Frontex-personeel, wordt uitgevoerd door de grondrechtenfunctionaris (FRO) en de grondrechtenmonitors (FRM). Zij rapporteren direct aan de uitvoerend directeur en de Management Board van Frontex. Tevens

⁹ Kamerstuk 27 925, nr. 638

¹⁰ MinBuZa-2019.666444, Schriftelijke opmerkingen in de zaak C-505/19

¹¹ Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG.

zijn er verschillende rapportage- en klachtenmechanismen en is er een adviesforum bestaande uit verschillende NGO's en andere internationale organisaties. De Frontex Management Board, bestaande uit lidstaten en Commissie, zijn vervolgens verantwoordelijk om toezicht te houden op de activiteiten van het agentschap, waaronder op het gebied van de grondrechten. Aanvullend volgt uit de ETIAS verordening (2018/1240) dat lidstaten toezicht houden op de ETIAS Central Unit via de zogenaamde ETIAS Screening Board en vindt er controle plaats op het naleven van de grondrechten door de ETIAS Fundamental Rights Guidance Board, welke jaarlijks een openbaar rapport opstelt. Het kabinet vindt dat deze verschillende actoren en mechanismen op dit moment voldoende zijn om toezicht te kunnen houden. Het kabinet is echter van mening dat, mede naar aanleiding van de uitkomsten en aanbevelingen van de verschillende onderzoeken die worden gedaan naar Frontex, er door betrokken instituties, zoals Frontex, de Frontex Management Board, de Raad, de Commissie en het EP, gekeken moet worden hoe deze verschillende mechanismen voor de grondrechten kunnen worden versterkt.