

Fiche 4: Aanbeveling mandaat onderhandelingen samenwerkingsovereenkomst EU-Interpol

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

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) Datum ontvangst Commissiedocument

14 april 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 177 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0177&from=es>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

n.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Het voorstel houdt een aanbeveling aan de Raad in tot het verstrekken van een mandaat aan de Commissie voor het openen van onderhandelingen over een akkoord tussen de EU en de Internationale Criminele Politieorganisatie – INTERPOL (hierna: Interpol). Dit heeft tot doel om samenwerking met Interpol en informatie-uitwisseling te versterken en te verbreden. Voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme bestaat er operationele noodzaak tot nauwere samenwerking. De behoefte volgt ook uit de EU-terrorismebestrijdingsagenda 2020,¹ de EU Veiligheidsunie strategie 2020,² en een oproep van de Raad aan lidstaten om gegevens over gestolen en verloren reisdocumenten via Interpol uit te wisselen met derde landen.³

¹ COM(2020) 795 final. Zie ook BNC-fiche: Kamerstukken II 2020-2021, 22 112, nr. 3039.

² COM(2020) 605 final. Zie ook BNC-fiche: Kamerstukken II 2020-2021, 22 112, nr. 2925.

³ Council Common Position 2005/69/JHA.

Het mandaat voor het openen van onderhandelingen overeen akkoord is meerledig. Met het mandaat wordt van EU-zijde ingezet op een algemeen samenwerkingsraamwerk voor de relatie van de EU met Interpol en bijzondere regelingen daarbinnen, te weten een vernieuwing van de juridische basis voor de bestaande samenwerkingsrelatie tussen Interpol en respectievelijk Europol, Frontex en Eurojust, en een grondslag voor een samenwerkingsrelatie tussen het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en Interpol. Zo wordt aanbevolen bepaald Frontex- en Europolpersoneel directe toegang te verschaffen tot Interpols databanken, in plaats van via verbindingsofficieren van de betrokken organisaties.

Het algemene samenwerkingsraamwerk zou algemene voorwaarden moeten bevatten voor samenwerking tussen de EU en Interpol. De Commissie legt daarbij in het bijzonder nadruk op het hedendaagse EU-gegevensbeschermingsregime en het EU-Handvest van de grondrechten. Daarnaast beoogt de Commissie nadere uitwerking te geven aan het bereiken van interoperabiliteit tussen de informatiesystemen van de EU en Interpol. In de interoperabiliteitsverordeningen⁴ en de verordening betreffende het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (ETIAS)⁵ werd reeds voorzien in gecontroleerde toegang voor EU-lidstaten en -agentschappen via het Europees zoekportaal (ESP) tot enkele databanken van Interpol, zoals die over gestolen en verloren reisdocumenten (in de gegevensbank *Stolen en Lost Travel Documents (SLTD)*). Met de onderhandelingen over het akkoord beoogt de Commissie de vereiste rechtsgrondslag en de nodige garanties op het gebied van gegevensbescherming vast te leggen en mogelijk te maken dat het ESP verbinding maakt met de databanken van Interpol.

Volgens het mandaat dient het akkoord tot slot in andere vormen van samenwerking te voorzien, waaronder een gestructureerde dialoog tussen de EU en Interpol. Daarnaast beoogt de Commissie met het voorstel te bereiken dat de beveiligingsdiensten van de Commissie, van de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), van de Raad en van het Parlement toegang tot bepaalde Interpol-gegevensbanken worden verleend ten behoeve van antecedentenonderzoek, opsporing en interne onderzoeken naar onderdanen van derde landen. De Commissie wil tevens notificaties over gestolen en ingetrokken EU-*laissez-passers*⁶ in Interpols databank SLTD kunnen zetten.

⁴ Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 en (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad, Beschikking 2004/512/EG van de Raad en Besluit 2008/633/JBZ van de Raad (PB L 135 van 22.5.2019, blz. 27) en Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politieële en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816 (PB L 135 van 22 mei 2019, blz. 85).

⁵ Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226 (PB L 236 van 19.9.2018, blz. 1).

⁶ Een EU-*laissez-passer* is een beveiligd e-reisdocument dat door de Europese Unie wordt afgegeven aan haar vertegenwoordigers en personeelsleden met een internationaal bereik, alsook aan hun familieleden onder bepaalde voorwaarden (zie Verordening 1417/2013).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet onderschrijft de noodzaak van een goede juridische basis voor de samenwerking tussen de EU en Interpol, welke als aanvulling moet worden gezien op de bi- en multilaterale samenwerking van de politie en andere opsporingsdiensten van de lidstaten in Interpol-verband. Het kabinet wenst de EU-Interpolsamenwerking te versterken om optimaal gebruik te maken van bestaande EU- en internationale samenwerkingsstructuren en om de mondiale reikwijdte van Interpol en haar instrumenten ten volle te benutten. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, ziet het kabinet in een verdere samenwerking tussen Interpol en de EU in het algemeen, en met Europol specifiek, een manier om beter gebruik te maken van bestaande systemen voor informatie-uitwisseling en signaleringen over verdachte derdelanders alsook andere beschikbare expertise.⁷ Dat biedt in de ogen van het kabinet tevens een doeltreffend alternatief voor het uitbreiden van bepaalde bevoegdheden op Europees niveau, zoals de door de Commissie voorgestelde bevoegdheid van Europol om signaleringen in het Schengen Informatiesysteem te plaatsen.⁸

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over het initiatief voor het openen van onderhandelingen over een breed akkoord tussen de EU en Interpol, waarvoor het kabinet heeft gepleit, en ondersteunt de intentie van de Commissie deze onderhandelingen te starten. Op deze manier worden Interpol's informatie en mogelijkheden beter en meer integraal betrokken bij de EU-aanpak van georganiseerde criminaliteit en terrorisme. De in het mandaat voorziene samenwerkingsovereenkomst is ook van waarde voor de EU-agentschappen Europol, Frontex en Eurojust en voor het EOM voor de uitvoering van hun taken overeenkomstig hun mandaat. De voorgestelde, directe toegang van EU-lidstaten en agentschappen tot Interpoldatabanken neemt administratieve last in de informatie-uitwisseling weg, terwijl noodzakelijke waarborgen in stand blijven en de samenwerkingsbasis bijgewerkt wordt naar de hedendaagse, Europese standaarden.

De voorwaarden die de Commissie aan de samenwerking met Interpol wil stellen, waaronder dat samenwerking in lijn moet zijn met het meest recente EU-gegevensbeschermingsregime, vereisen ook verifieerbaarheid van de informatie van Interpol en transparantie over de herkomst ervan. Dit zijn belangrijke eisen voor de kwaliteit van de informatie en de bescherming van grondrechten.⁹ Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen over dit mandaat en tijdens de voortgang van de onderhandelingen tussen de Commissie en Interpol bewaken dat deze eisen goed in de uiteindelijke overeenkomst worden verwerkt.

In de algemene context moet ook rekening worden gehouden met het gegeven van Interpol als mondiale organisatie met 194 lidstaten. Met het oog op een succesvol verloop van de

⁷ BNC-Fiche Wijziging Verordening Schengen Informatiesysteem voor Europol, p. 4 (Kamerstukken II 2020-2021, 22 112, nr. 3009).

⁸ BNC-fiche Mededeling Terrorismebestrijdingsagenda EU (Kamerstukken II 2020-2021, 22 112 nr. 3039) en BNC-fiche Wijziging Verordening Schengen Informatiesysteem voor Europol (Kamerstukken II 2020-2021, 22 112 nr. 3009).

⁹ Kamerstukken II 2020-2021, 35 745 nr. B.

onderhandelingen is het van belang dat er door de Commissie voldoende aandacht wordt besteed aan wederkerigheid in de overeenkomst, een overeenkomst die zowel de EU als Interpol moet ondersteunen in het uitvoeren van hun respectievelijke mandaat.

Hieronder wordt nader ingegaan op de specifieke voorstellen van de Commissie ten aanzien van de samenwerking van Interpol met de EU-agentschappen en het EOM en de interoperabiliteit tussen de systemen van de EU en Interpol, alsmede de voorgestelde andere vormen van samenwerking.

Voor het vervullen van zijn kerntaken is het essentieel dat Europol samenwerkt met Interpol. Door deze samenwerking te vergemakkelijken, kunnen op een EU-brede en geïntegreerde wijze veiligheidsrisico's, zoals die voortkomen uit terugkerende jihadstrijders en internationale drugs- en mensensmokkelactiviteiten, sneller en meer worden onderkend.¹⁰ De samenwerking tussen Europol en Interpol is momenteel gebaseerd op een bilaterale overeenkomst die dateert uit 2001. Sindsdien hebben beide instellingen zich verder ontwikkeld, waardoor een wijziging van de basis voor samenwerking ook naar het oordeel van het kabinet noodzakelijk is. De door de Commissie beschreven aspecten van de toegang van Europol tot Interpols gegevensbanken zijn volgens het kabinet een relevant onderdeel van de gewenste ontwikkeling van de bilaterale samenwerking.

Overeenkomstig de Eurojust-verordening (2018/1727) moet Eurojust onder andere zorgen voor ondersteuning en versterking van de coördinatie en de samenwerking tussen nationale autoriteiten bij de bestrijding van de zware criminaliteit waarvoor Eurojust bevoegd is. Het kabinet onderschrijft de door de Commissie geconstateerde operationele noodzaak voor intensivering van de samenwerking met Interpol en het creëren van een rechtsgrondslag voor de uitwisseling van persoonsgegevens opdat Eurojust zijn taken goed kan uitvoeren.

In de EOM-verordening (2017/1939) is reeds voorzien in de mogelijkheid voor het EOM om samenwerkingsverbanden met internationale organisaties, waaronder Interpol, op te zetten en te onderhouden voor zover dit nodig is voor de uitvoering van zijn taken. Daarbij gaat het onder andere om toegang tot informatie in de Interpol-databanken, bijvoorbeeld kennisgevingen over personen en documenten die relevant zijn in corruptie- en fraudezaken. Het is voor het kabinet daarbij van belang dat de samenwerking alleen plaatsvindt binnen de grenzen van het mandaat van het EOM, zoals de Commissie ook beoogt.

Via de Europese grens- en kustwacht verordening (2019/1896) heeft Frontex een permanent korps tot haar beschikking gekregen, bestaande uit onder andere statutair personeel van het agentschap met uitvoerende bevoegdheden. Deze personeelsleden kregen hiermee tevens de bevoegdheid om grenstoezichtstaken uit te voeren, in overeenstemming met de Schengengrenscodes (2016/399), waaronder de controle van personen uit derde landen aan de hand van de Interpol-databanken. Het kabinet deelt de geconstateerde operationele noodzaak om het personeel van het permanente korps in staat te stellen om de Interpol-databanken te kunnen

¹⁰ Kamerstukken II 2020-2021, 32317 nr. 662.

raadplegen, zodat zij hun taken kunnen uitvoeren en de lidstaten kunnen ondersteunen in de uitvoering van de grenscontrole.

Over de aansluiting van het Europees informatie- en reisautorisatiesysteem (ETIAS) en het Visuminformatiesysteem (VIS) - de EU-databank met informatie over personen die een Schengenvisum aanvragen - op de Interpol-databank SLTD, bent u eerder geïnformeerd.¹¹ Het kabinet onderschrijft het belang van deze interoperabiliteit en de componenten door middel waarvan die moeten worden verwezenlijkt. Door de interoperabiliteit van de systemen zal de informatiepositie van onder andere de Nederlandse visa-, grens- en rechtshandhavingsautoriteiten worden verbeterd waardoor zij beter, gericht en efficiënter hun taak kunnen uitvoeren. Dit draagt bij aan een goed functionerend grensbeheer en effectievere aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit.

Voor wat betreft de andere vormen van samenwerking die door de Commissie worden voorgesteld, in het bijzonder de toegang van de beveiligingsdiensten van EU-organen tot Interpol-databanken en het notificeren van EU-*laissez-passers* in de Interpol-databank, is het kabinet nog niet overtuigd van de noodzaak voor organisaties die geen opsporingsbevoegdheden hebben om dit te kunnen. Het kabinet zal de Commissie vragen om nadere onderbouwing hiervan.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Bij een eerste bespreking van de aanbeveling bleek dat de meeste lidstaten het initiatief verwelkomen. De lidstaten hadden daarbij vooral vragen over de beoogde tijdlijn van de onderhandelingen, gezien de kruisverbanden met de implementatie van de interoperabiliteitsverordeningen gepland voor het einde van 2023. Daarnaast is stilgestaan bij de bepaling in de EU-verordeningen inzake interoperabiliteit en ETIAS die vastlegt dat bevragingen in de Interpol gegevensbanken zo worden uitgevoerd dat, in geval van een positief zoekresultaat, geen informatie wordt doorgegeven aan de eigenaar van de overeenkomende gegevens. Dit is echter in strijd met de *Rules on the Processing of Data* (RPD) van Interpol, die voorschrijven dat de eigenaar van de gegevens in kennis wordt gesteld in geval van een positief zoekresultaat in een Interpol gegevensbank (art. 104 RPD). De Commissie heeft aangegeven op dit punt te zullen zoeken naar een oplossing waar beide partijen zich in kunnen vinden.

Het standpunt van het Europees Parlement is nog niet bekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief, al zal een materiële rechtsgrondslag moeten worden toegevoegd. De EU is op grond van artikel 3, lid 2 VWEU exclusief bevoegd om een internationale overeenkomst te sluiten wanneer die sluiting gemeenschappelijke

¹¹ BNC-Fiche Wijzigingsvoorstellen ETIAS (Kamerstukken II 2018-2019, 22 112, nr. 2771) en BNC-Fiche Verordening Aanpassingen Visuminformatiesysteem (Kamerstukken II 2017-2018, 22 112, nr. 2603).

regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen. Daarvan is sprake wanneer het toepassingsgebied van de overeenkomst gedeeltelijk samenvalt met dat van de EU-wetgeving of voor een groot deel door het EU-recht wordt geregeld. De beoogde samenwerkingsovereenkomst met Interpol betreft aspecten waarvoor gemeenschappelijke regels gelden op basis van de artikelen 16, 77, 79, 85 en 86, artikel 87, leden 1 en 2, en artikel 88 VWEU.

De Raad verleent haar machtiging voor het openen van onderhandelingen op basis van artikel 218 VWEU. Op grond van artikel 218, lid 3 VWEU kan de Commissie aanbevelingen doen aan de Raad voor de vaststelling van een Raadsbesluit waarbij machtiging wordt gegeven om onderhandelingen over een verdrag te openen en om de onderhandelaar namens de Unie aan te wijzen. Op grond van artikel 218, lid 4 VWEU kan de Raad de onderhandelaar richtsnoeren meegeven en een bijzonder comité aanwijzen in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd. De andere vormen van samenwerking zoals uiteengezet in het voorstel zullen door de Commissie worden opgenomen in een afzonderlijk instrument met Interpol op basis van artikel 220 VWEU. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen aandacht vragen voor het toevoegen van de juiste materiële rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Niet van toepassing, gegeven de exclusieve (externe) bevoegdheid van de EU voor het sluiten van deze overeenkomst.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. Het intensiveren van de samenwerking tussen de EU en Interpol is noodzakelijk om de lidstaten beter te ondersteunen bij het voorkomen en bestrijden van terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Ook worden de genoemde EU-agentschappen en het EOM hiermee beter in staat gesteld om uitvoering te geven aan de taken in hun mandaat. De aanbeveling voor een onderhandelingsmandaat is toegesneden op gedetailleerde doelstellingen die aan de orde moeten komen tijdens de onderhandelingen over een samenwerkingsovereenkomst met Interpol. Daarbij wordt alleen in nieuwe mogelijkheden voorzien voor zover de nodige waarborgen en garanties worden geboden. Zo dienen de lidstaten en EU-agentschappen gecontroleerde toegang te krijgen via het Europees zoekportaal tot bepaalde Interpol-databanken, voor zover de toegang noodzakelijk is voor de uitvoering van hun taken en in overeenstemming met hun toegangsrechten en met het EU-recht of het nationale recht betreffende die toegang, en met volledige inachtneming van de EU-vereisten inzake gegevensbescherming en de grondrechten. Wel zal het kabinet ter beoordeling van de proportionaliteit nog verduidelijking vragen over de noodzaak van de toegang van de beveiligingsdiensten van EU-organen tot Interpoldatabanken en het door de Commissie notificeren van EU-laissez-passers in de Interpoldatabank.

d) Financiële gevolgen

De aanbeveling voor het mandaat leidt in huidige vorm niet tot financiële gevolgen en bevat ook geen vermeldingen van beoogde concrete bedragen inzake EU-investeringen of die van lidstaten

worden verwacht. Het kabinet is van mening dat eventuele financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting van de EU. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De aanbeveling heeft geen gevolgen voor de regeldruk of concurrentiekracht. Ten aanzien van geopolitieke aspecten is duidelijk dat Interpol als grootste intergouvernementele politieorganisatie ter wereld een belangrijke partner is voor de EU in de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad, alsook op het gebied van geïntegreerd grensbeheer. Het mandaat om te komen tot een samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Interpol draagt bij aan de internationale slagkracht van beide partijen in het waarborgen van de internationale veiligheid. De ontwikkeling van de samenwerking tussen Europol en Interpol enerzijds en tussen Europol en niet-EU Interpol-lidstaten anderzijds heeft de afgelopen twee decennia soms tot stroeve verhoudingen geleid. Als lid van beide organisaties wil Nederland vanaf de eerste besprekingen stimuleren dat deze onderhandelingen en de uiteindelijke overeenkomst(en) een serieuze stap voorwaarts zijn voor een effectieve, gelijkwaardige, meer efficiënte en complementaire samenwerking tussen de EU en Interpol.