



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Gebruik van passagiersgegevens voor grenscontrole

Evaluatie van de uitvoering van de API-richtlijn

Auteurs:
Guido Brummelkamp
René Vogels

Zoetermeer, 11 december 2018

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Samenvatting

Achtergrond onderzoek

Ten behoeve van het verbeteren van de grenscontroles en het tegengaan van illegale migratie zijn luchtvaartmaatschappijen verplicht om bepaalde gegevens van alle passagiers en bemanningsleden die van buiten het Schengengebied en van buiten de Europese Unie naar Nederland vliegen, te verstrekken aan de autoriteiten die belast zijn met grenscontrole. Deze gegevens verstrekken zij aan de Koninklijke Marechaussee (KMar). In Nederland is de KMar de met de grenscontrole belaste autoriteit. De gegevens die de KMar krijgt komen uit het reisdocument en worden aangevuld met enkele gegevens over de vlucht en de boeking. Deze gegevens staan bekend als Advance Passenger Information (API). Advance verwijst naar het moment waarop de gegevens moeten worden verstrekt: namelijk aan het einde van de instapcontroles en daarmee ruim voordat de passagiers aankomen op de bestemming. Nederland heeft met deze verplichting de Europese Richtlijn 2004/82/EG geïmplementeerd. De verplichting is opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000.

Met dit onderzoek is het gebruik van API-gegevens in Nederland geëvalueerd. Het onderzoek is een vervolg op de eerste evaluatie van API in 2014. Op grond van dit eerste evaluatieonderzoek heeft de minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer toegezegd een tweede evaluatiestudie te laten uitvoeren als onder andere het systeem verder is uitontwikkeld.

Voor deze tweede evaluatie zijn twee centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

- Wat kan gezegd worden over het gebruik en de effectiviteit van API-gegevens ten behoeve van grenscontrole en het tegengaan van illegale immigratie en op welke wijze is gevolg gegeven aan eerdere aanbevelingen ten aanzien van API?
- In hoeverre kunnen recente relevante Europese ontwikkelingen gevolgen hebben voor de wijze waarop API-gegevens in Nederland gebruikt worden?

Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met:

- vertegenwoordigers van drie Nederlandse luchtvaartmaatschappijen en de internationale belangenorganisatie voor de luchtvaart (IATA),
- medewerkers van de KMar,
- medewerkers bij de ministeries van Justitie & Veiligheid, Infrastructuur & Waterstaat en Defensie,
- een wetenschappelijk onderzoeker op het gebied van passagiersinformatie.

Daarnaast zijn schriftelijke bronnen geraadpleegd. Voor de kwantitatieve analyses is gebruikgemaakt van tellingen per maand over de periode november 2013 tot en met maart 2018. De tellingen hebben we via de KMar ontvangen. Deze tellingen zijn niet over de gehele periode volledig en niet vergelijkbaar over de gehele periode vanwege wijzigingen door de jaren in het aantal luchthavens waarvoor de API-verplichting van

kracht was. Om een beeld te krijgen van de werking van API in de praktijk is op twee ochtenden meegelopen met de KMar op de werkvloer. Op basis daarvan zijn enkele casussen beschreven die in deze rapportage zijn opgenomen.

Gebruik van API-gegevens

Voor het beantwoorden van de eerste onderzoeksvraag is allereerst beschreven hoe API-gegevens volgens de API-richtlijn precies verondersteld worden bij te dragen aan het verbeteren van de grenscontrole en aan het tegengaan van illegale migratie. Door al bij vertrek van een vlucht naar Nederland over passagiersgegevens te beschikken, kan de KMar voorwerk doen. De KMar kan aan de hand van de API-gegevens tijdens de vlucht beoordelen of er mensen aan boord zitten die voorkomen in verschillende opsporingsregisters, watchlists of mensen die vanwege een combinatie van persoons- en vluchtgegevens matchen met een profiel. Een profiel kan zijn gebaseerd op verschillende variabelen. Bijvoorbeeld de combinatie van omvang reisgezelschap, land van vertrek, nationaliteit, leeftijd en sexe.

Deze 'screening' wordt gedaan door het API-Centrum, een onderdeel van het Targeting Center Borders. De Sectie Analyse & Onderzoek (Sectie A&O) draagt bij aan het screeningsproces met de ontwikkeling van profielen. Het screeningsproces levert in eerste instantie zogenaamde 'matches' op: de API-gegevens komen in die gevallen overeen met een opsporingsdatabase, watchlist of profiel. Deze matches worden vervolgens gevalideerd en worden dan als het blijkt te gaan om een passagier die bij de grens of de gate nadere aandacht behoeft een 'hit' genoemd. Bij een hit zijn onder andere de persoonsgegevens gecontroleerd en is beoordeeld of de signalering nog actueel is. In deze fase kan aanvullende informatie worden toegevoegd. Hierbij kan het gaan om bijvoorbeeld een foto of voorgestelde manier van bejegening. Indien het API-Centrum constateert dat er sprake is van een hit, verstuurt zij aan de operatie een opdracht ter uitvoering van een interventie. Deze opdrachten worden alerts genoemd en kunnen verschillende acties omvatten. Voor het acteren op alerts beschikt de KMar, naast de reguliere grenscontrole, over onder andere een mobiel team van Dedicated Gate Control (DGC). DGC kan passagiers waarvoor een alert is uitgegaan al bij het verlaten van het vliegtuig aan de gate opwachten. De KMar kan op basis van de API-gegevens en de analyses gericht optreden.

Het aantal alerts is in de afgelopen jaren gestaag toegenomen van zo'n 200 per maand in 2013 naar circa 1.200 per maand in de eerste drie maanden van 2018. Deze trend volgt de groei van het grensverkeer met betrekking tot vluchten waarvoor de API-verplichtingen gelden. De stijging hangt verder samen met het feit dat vanaf 1 juni 2016 voor alle luchthavens van buiten het Schengengebied de API-gegevens moeten worden aangeleverd. Eind 2013 was de verplichting beperkt tot 54 luchthavens. Het aantal alerts betreft ongeveer 0,1% van het totaal aantal passagiers dat van buiten Schengen in Nederland aankomt. Per maand verschilt het percentage binnen een kleine bandbreedte. In de eerste drie maanden van 2018 is het iets gestegen tot net boven de



0,1%. In 2017 en het eerste kwartaal van 2018 gaat het om gemiddeld ruim 1 miljoen passagiers per maand die via een luchthaven in Nederland aankomen waarvoor de API-verplichtingen gelden.

Effectiviteit API

Het aantal alerts dat betrekking heeft op (een risico op) illegale immigratie komt uit op 421 passagiers in 2017 (3,6% van alle alerts in dat jaar). In ongeveer 120 gevallen is in 2017 op basis van een alert aantoonbaar met de verwerkte terugkoppeling in de database een persoon de toegang tot Nederland (Schengen) geweigerd. Ongeveer 14% van de alerts heeft betrekking op passagiers van wie het reisdocument als vermist of gestolen staat geregistreerd.

Een groot deel van de alerts (38%) betreft passagiers die gesignaleerd staan vanwege een zogeheten Mulderfeit (verkeersboetes). Het gaat om passagiers die na herhaalde betaalverzoeken nog steeds één of meerdere verkeersboetes niet hebben betaald.

De medewerkers van de KMar die dagelijks betrokken zijn bij grenscontrole benadrukken de meerwaarde van API. Zij geven aan dat API-gegevens bijdragen aan een effectievere grenscontrole.

Die meerwaarde is driedig:

- In de eerste plaats is er meer tijd om passagiersgegevens te vergelijken met databases, watchlisten en profielen. De gegevens zijn immers beschikbaar op het moment dat het vliegtuig is vertrokken. Ook is er meer gelegenheid om een hit te toetsen bij een collega. KMar hanteert namelijk het vierogenprincipe. Er is altijd een tweede persoon die meebeoordeelt. Bij een alert met een hoge urgentie kan het mobiele team van DGC worden ingeseind om de betreffende passagier bij de gate op te wachten. De KMar kan dankzij API de capaciteit gericht inzetten.
- In de tweede plaats kan het API centrum bijzonderheden en risico's signaleren die bij een grensdoorlaatpost buiten beeld blijven. Het API-Centrum kan bijvoorbeeld zien of een passagier via een ongebruikelijke route reist, of dat de passagier onderdeel is van een opvallend reisgezelschap. Dit soort afwijkingen kan een indicatie zijn van een verhoogd risico op illegale migratie en daarmee reden om bij aankomst in Nederland gericht vragen te stellen.
- In de derde plaats omdat het de controle bij de grensprocessen verbetert en versnelt omdat vooraf de passagiersgegevens beschikbaar en geanalyseerd zijn. De controle aan de doorlaatposten beperkt zich tot identificatie van de passagier en de geldigheid van diens reisdocument. Dit verbetert de doorstroming van reizigers en voorkomt wachtrijen aan de grensdoorlaatposten. Voor luchtvaartmaatschappijen en passagiers is dit een belangrijke meerwaarde. Zonder API zou de KMar van alle passagiers immers pas op het moment van aankomst de vergelijking met opsporingsregisters en watchlists kunnen uitvoeren.

De onderzoekers plaatsen drie belangrijke kanttekeningen bij het gebruik van API-gegevens.

- Alerts worden handmatig doorgegeven aan de grensdoorlaatposten. De doorgegeven alerts worden door de groepscommandanten van de grensdoorlaatposten uitgeprint, zij zorgen er vervolgens voor dat deze prints op de desks van de grenswachter(s) komen te liggen. Deze werkwijze doet een beroep op de oplettendheid van de grenswachten. Van hen wordt verwacht dat zij de op papier aangeleverde alerts tot zich nemen en onthouden om zo de betreffende passagiers ook daadwerkelijk te herkennen op het moment dat zij de grens willen passeren. Volgens betrokken KMar-medewerkers zijn de grenswachten voldoende oplettend. Het is echter voor de onderzoekers niet te bepalen of dat daadwerkelijk zo is en hoe vaak het voorkomt dat een gesignaleerde passagier desondanks niet wordt aangehouden.
- API-gegevens bieden meer mogelijkheden om passagiers te detecteren dan alleen via de vergelijking met databases. Bijvoorbeeld passagiers die niet staan gesignaleerd in een database/opsporings-systeem maar toch nadere aandacht behoeven. Het betreft met name de detectie van 'unknown persons with an unknown risk', die op basis van de combinatie persoons- en reisgegevens uit de passagiersstroom gefilterd kunnen worden. Dit proces vindt nu nog vooral handmatig plaats. Er worden stappen gezet om hierbij meer gebruik te maken van automatisering. Bijvoorbeeld door gebruik van algoritmes waarmee systematisch gezocht kan worden naar afwijkende patronen en afwijkingen van het normbeeld.
- De derde kanttekening heeft betrekking op het begrip bij luchtvaartmaatschappijen, maar ook bij anderen die met deze gegevens en verplichtingen te maken hebben, voor de strikte juridische scheiding tussen de huidige API-verplichtingen en het gebruik van passagiersgegevens door de Douane en het PNR-wetsvoorstel. In het PNR-wetsvoorstel is voorzien dat luchtvaartmaatschappijen Passenger Name Record (PNR) gegevens aanleveren. PNR-gegevens bevatten informatie die luchtvaartmaatschappijen nodig hebben om reserveringen te kunnen verwerken en te controleren. Naast persoonsgegevens als naam, geboortedatum, gaat het om bijvoorbeeld betalingsgegevens, reisgenoten, bagage, en plaats in het vliegtuig. Het PNR-wetsvoorstel is op 9 januari 2018 aan de Tweede Kamer aangeboden. Indien het voorstel wordt aangenomen moeten luchtvaartmaatschappijen voor iedere passagier op verschillende momenten gegevens aanleveren bij twee verschillende loketten: één keer bij het API-Centrum op dezelfde wijze als tot nu toe en drie keer bij Pi-NL. Pi-NL is 'single window' voor passagiersinformatie in Nederland. Bij Pi-NL moeten zowel de PNR-gegevens als de API-gegevens worden aangeleverd.

De verplichting voor luchtvaartmaatschappijen om naast API ook PNR gegevens (nu alleen aan de Douane, en op termijn ook op basis van de PNR-wet) aan de overheid te verstrekken roept vragen op bij luchtvaartmaatschappijen ten aanzien van efficiëntie en effectiviteit. De praktijk in de bijvoorbeeld de VS en de Golfstaten is al dat wordt gewerkt met één loket. Luchtvaartmaatschappijen in Nederland maar ook de brancheorganisatie IATA pleiten voor een 'single window'. Als de PNR-wet is aangenomen verzamelt Nederland via twee kanalen passagiersgegevens. Voor luchtvaartmaatschappijen is dit een extra administratieve belasting. De Nederlandse overheid heeft dit probleem onderkend en onderzoekt de mogelijkheden om de aanlevering van de gegevens via een 'single window' mogelijk te maken.



Gevolgen van Europese ontwikkelingen

Op Europees niveau wordt gewerkt aan een breed pakket van maatregelen om de buitengrenzen te versterken. API was de eerste bouwsteen. De combinatie van meer passagiers en hogere veiligheidseisen zijn aanleiding geweest om te zoeken naar mogelijkheden om grote passagiersstromen zonder opstoppingen te kunnen afhandelen en daarbij geen concessies te doen aan veiligheidseisen en het respect voor de rechten van passagiers. De verwachting is dat de groei van passagiersstromen van buiten Schengen en de EU de komende jaren doorzet (van de circa 50 miljoen niet-EU passagiers in 2015 naar 76 miljoen in 2025).

Belangrijke recente ontwikkelingen en maatregelen worden gebundeld onder de noemer Smart Borders. Het gaat hierbij om o.a.:

- Entry-Exit System (EES): in november 2017 heeft de Europese Raad bepaald dat er een EES komt. Hiermee worden alle Schengengrensoverschrijdingen van niet-EU ingezetenen geregistreerd.
- European Travel Information and Authorization System (ETIAS): de Europese Raad heeft 5 september 2018 een verordening aangenomen die bepaalt dat er een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie wordt opgezet. Het systeem is vergelijkbaar met het Amerikaanse Electronic System for Travel Authorization (ESTA). Het houdt in dat niet-visumplichtige onderdanen van derde landen voor hun reis naar een Schengenland een reisautorisatie moeten aanvragen.
- Systematische grenscontrole aan de hand van databases: op 7 maart 2017 heeft de Europese Raad een verordening tot wijziging van de Schengengrenscodes aangenomen om de controles aan de buitengrenzen aan te scherpen. De lidstaten zullen alle mensen aan de grenzen systematisch moeten controleren aan de hand van relevante databanken.
- Interoperabiliteit: binnen de EU wordt gewerkt aan de verbetering van interoperabiliteit van informatiesystemen, zoals o.a. EES, Visa Information System (VIS), ETIAS en Schengen Information System (SISII). De bedoeling is dat deze systemen beter op elkaar aansluiten en elkaars gegevens kunnen gebruiken.
- Verbetering van SISII: er worden onder andere nieuwe categorieën van signaleringen aan SISII toegevoegd.

Bij invoering van EES en ETIAS is het mede in het kader van de carrier liability van belang dat luchtvaartmaatschappijen kunnen beoordelen of de 90 dagen termijn niet is overschreden en of iemand een ETIAS reisautorisatie heeft. Een verblijf van maximaal 90 dagen is namelijk toegestaan voor niet-visumplichtige derdelanders. Carrier liability duidt op het verantwoordelijk kunnen maken van de luchtvaartmaatschappij voor het verzorgen van de terugreis als iemand niet kan worden toegelaten tot Nederland.

API gegevens worden op dit moment niet gebruikt bij uitreizen. Als dat wel het geval is zijn niet-EU-passagiers effectief te signaleren die te lang binnen de EU-grenzen zijn gebleven. Langer dan op basis van de regelgeving mag. Toegestaan is een kort verblijf van maximaal 90 dagen. Nu kunnen die reizigers alleen worden gesignaleerd door de analyse van de datumstempels in paspoorten en dat kost relatief veel tijd en is foutgevoelig. API gebruiken bij uitreizen maakt het ook

mogelijk passagiers die voorkomen uit de registers (OPS, SIS) te signaleren.

Vergelijkbare systemen om voor het vertrek aan te geven of passagiers toestemming hebben af te reizen naar het bestemmingsland zijn al in werking in de VS, Canada en Australië. Deze landen vallen buiten de reikwijdte van de Europese API richtlijn maar geven mogelijk een richting aan voor de vorm die de EU-lidstaten kunnen kiezen met betrekking tot de combinatie van gegevens en registers om de toegang van passagiers te beoordelen. Luchtvaartmaatschappijen krijgen hierbij voorafgaand aan het boarden per passagier een OK/NOT OK TO BOARD signaal. Daarmee is meteen duidelijk of iemand mag afreizen naar het land van bestemming en lopen de luchtvaartmaatschappijen geen risico dat zij aansprakelijk worden gesteld voor het betalen van de terugreis. Bovendien kan dit een bijdrage leveren aan het verhogen van de veiligheid aan boord omdat op basis van opsporingsdatabase of watchlist potentieel gevaarlijke personen niet aan boord worden toegelaten.

De verwachting, en zeker bij de luchtvaartmaatschappijen ook de wens, is dat op de langere termijn 1 loket 'a single window' voor het aanleveren van passagiersgegevens een wereldwijd toegepast model wordt. In verschillende landen is dat nu al het geval. De API-verplichtingen zijn nu in Nederland opgenomen in de Vreemdelingenwet en gelden ook voor Nederlandse passagiers. Naast de stroom API-passagiersgegevens krijgt een andere autoriteit in Nederland nu al de PNR-gegevens, namelijk de Douane. Als de PNR-wet wordt aangenomen mogen aangewezen Bevoegde Instanties de PNR gegevens vorderen bij Pi-NL om te gebruiken voor het bestrijden van ernstige criminaliteit en terrorisme. De verschillende autoriteiten doen vervolgens vergelijkbare screenings en analyses op basis van deze bestanden. Ze gebruiken allemaal (delen van) registers als OPS, SIS en de watchlist. Het inbedden van de API- en PNR-verplichtingen in één kaderwet die ziet op passagiersgegevens is in onze ogen een logische route voor de toekomst. Dit zou zeker helpen om de transparantie bij alle partijen te verhogen.

