Notitie Europees PNR-systeem

Waarom EU-PNR? [1]

Op dit moment staat het elke EU-lidstaat vrij zijn eigen systeem in te richten voor het opvragen van PNR-informatie van luchtvaartmaatschappijen. Hierdoor dreigt een lappendeken te ontstaan van nationale systemen die van elkaar verschillen. Ik ben daarom voorstander van de ontwikkeling van één systeem voor de verzameling en het gebruik van PNR-passagiersgegevens voor overheidsdoeleinden. De belangrijkste redenen geef ik hieronder aan.

1. Passagiersinformatie bevat essentiële informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit. Met een PNR-systeem is het mogelijk om:
   a. handel in verdovende middelen, mensenhandel en andere strafbare feiten op te sporen zonder gebruik te maken van maatregelen zoals handmatige controles van een aanzienlijk deel van de passagiers en goederen;
   b. de informatiepositie bij (opsporings)onderzoeken sterk te verbeteren.
2. Het belang voor de luchtvaartmaatschappijen bij standaardisatie van de verplichtingen ten aanzien van het soort gegevens die moeten worden verstrekt en de wijze waarop deze worden aangeleverd.
3. Belang van een uniform goed niveau van gegevensbescherming voor passagiers.

Een bijkomende overweging is dat een EU-PNR systeem het mogelijk maakt dat de EU-landen niet alleen PNR-informatie overdragen aan derde landen waarmee een verdrag is afgesloten maar van deze landen ook gegevens kunnen ontvangen (reciprociteit).

Ad 1 Passagiersinformatie is essentiële informatie voor de bestrijding van zware criminaliteit en terrorisme.

"Facts & figures"

Veel van uw vragen hebben betrekking op het nut en de noodzaak van een EU-PNR systeem en de verhouding tot de privacybescherming. Dit zijn essentiële vragen die herhaaldelijk aan de orde gekomen zijn, ook door mijn toedoen tijdens de onderhandelingen in Brussel.

Alvorens ik deze punten toelicht, wil ik het volgende opmerken. Tijdens het AO van 25 januari 2012 heeft u gevraagd naar facts en figures en heb ik u toegezegd deze te verstrekken. Ik wil echter niet de verwachting wekken dat ik kan voorspellen hoeveel extra strafbare feiten worden voorkomen en opgespoord met PNR-gegevens. Uiteraard kan ik geen resultaten garanderen van een systeem dat in Nederland nog niet of beperkt wordt gebruikt. Voor een uitgebreid overzicht van de huidige bevoegdheden van de overheid ten aanzien van het gebruik van passagiersgegevens verwijs ik kortheidshalve naar mijn antwoorden op de vragen van lid Schouw hierover.[2]
Exacte cijfers van landen die wel de nodige ervaringen hebben met het gebruik van PNR zijn beperkt beschikbaar omdat PNR een onderdeel zal zijn van de informatie in den brede en veelal niet geregistreerd wordt in hoeverre PNR doorslaggevend is bij het oplossen van een delict. Veel praktijkinformatie is daarnaast niet openbaar, omdat de "modus operandi" van de handhavingsdiensten niet algemeen bekend mag worden.

[1] Zie ook eerdere brieven ten aanzien van dit onderwerp, te weten: TK, 2007-2008, nr 23490, nr. 500; TK 2008-2009, nr 23 490 en 22 112, nr 531; TK 2010-2011, 22 112, nr 1149; EK 2010-2011, 32 669, B; EK 2010-2011, nr 32 669. C; TK 2010-2011, Aanhangsel, nr. 3536; TK 2010-2011, Aanhangsel, nr. 3426; EK 2010-2011, 32 317, AV; TK 2011-2012, Aanhangsel nr. 909
[2] TK 2010–2011, Aanhangsel nr. 3536; TK 2011-2012, Aanhangsel nr. 909

De informatie die wel beschikbaar is, toont mijns inzien het belang aan van PNR-gegevens ten behoeve van de opsporing van ernstige delicten zoals mensenhandel en drugssmokkel. Ik wil daarbij benadrukken dat niet alleen de hoeveelheid opgeloste misdrijven belangrijk is, maar ook moet worden gekeken naar de ernst van het misdrijf. Denk bijvoorbeeld aan een terroristisch misdrijf dat met behulp van PNR kan worden voorkomen of kan worden opgelost.

Cijfers en voorbeelden die ik u kan verstrekken zijn de volgende.
Allereerst de ervaring van het VK rondom het gebruik van passagiersgegevens (daaronder begrepen een gecombineerd gebruik van PNR/API). De Britten hebben sinds 2005 met behulp van passagiersgegevens ruim 9000 mensen gearresteerd, onder wie 61 moordenaars. Er zijn 230 verloren of gestolen paspoorten in beslag genomen. Daarnaast is een enorme hoeveelheid illegale goederen in beslag genomen, waaronder 8.2 miljoen sigaretten, ruim 5500 kilo tabak en 615 kilo drugs. De Verenigde Staten hebben mij gemeld dat PNR ertoe heeft bijgedragen dat in 2008 meer dan 1800 personen zijn geïdentificeerd in verband met betrokkenheid bij misdrijven en terrorisme. In de bijlage treft u een brief aan van Homeland Security met daarin concrete voorbeelden[3] inzake het gebruik van PNR.

Verder noemde ik u eerder dat de Douane heeft aangegeven dat controles die momenteel, op basis van reeds bestaande eigen bevoegdheden, met behulp van profiling worden uitgevoerd vier keer zo effectief zijn als controles zonder deze informatie. De Douane vergelijkt in het kader van haar toezichtstaak de vooraf geraadpleegde PNR-gegevens van bepaalde vluchten met risicoinidicatoren, zoals bagageinformatie, betaalwijze etc. De resultaten van het gebruik van passagiersgegevens zijn zeer positief, waarbij een grotere pakkans van bijvoorbeeld de invoer van drugs en andere illegale goederen is gerealiseerd ten opzichte van controles waarbij dergelijke gegevens niet zijn gebruikt. Vergelijkbare resultaten zijn zonder gebruikmaking van passagiersgegevens alleen mogelijk met controlemethoden zoals het onderwerpen van een aanzienlijk deel van de passagiers aan fysieke/handmatige controles. Dit laatste is niet bevorderlijk voor de doorstroming van passagiers op de luchthaven en vergt veel capaciteit van de Douane, die dan elders niet kan worden ingezet.

Voorbeelden terrorismebestrijding:

1. De Verenigde Staten hebben aangegeven dat door de analyse van passagiersgegevens achteraf de gangen konden worden nagegaan van de 19 daders die op 11 september 2001 de vier aanslagen in de Verenigde Staten hebben uitgevoerd. Mede daardoor kon de achtergrond van de aanslagen worden achterhaald.

2. Een internationaal verzoek om een naar Nederland reizende terrorisme verdachte aan te houden. Er zijn inlichtingen dat verdachte vanaf een bepaalde bestemming per vliegtuig naar Schiphol zal reizen. Middels een vordering OVJ worden de reserveringsgegevens opgevraagd van de luchtvaartmaatschappij die op deze route een rechtstreekse verbinding onderhoudt. Daaruit blijkt dat de verdachte inderdaad geboekt heeft (PNR). Na de incheck blijkt dat de verdachte een koffer bij zich heeft (PNR). Na lokaal vertrek van het vliegtuig blijkt dat verdachte inderdaad aan boord zit (API) en is het stoelnummer bekend (PNR). Bij aankomst wordt de verdachte in het vliegtuig aangehouden teneinde onnodige escalatie te voorkomen. De kennis dat er een koffer door de verdachte wordt meegenomen is van belang om eventueel meegevoerd bewijs materiaal in beslag te kunnen nemen.

[3] Brief van 14 mei 2007

Voorbeelden criminaliteitsbestrijding:

1. *Profiling met PNR-gegevens bij douanecontrole.* De Douane kijkt op basis van haar huidige bevoegdheden naar de afwijkingen van een "normaal patroon"; het gaat vooral om de combinatie c.q. het met elkaar in verband brengen van verschillende data-elementen uit de passagiersgegevens. Denk bijvoorbeeld aan een "onlogische" reisroute, cash betaald ticket of bijvoorbeeld hoeveelheid bagage in relatie tot reisduur. Een concreet voorbeeld: uit de gegevens bleek een ongebruikelijke reisroute en ongebruikelijke hoeveelheid bagage gezien de reisduur. In de ruimbagage is cocaïne aangetroffen. De Douane heeft aangeboden om voorbeelden met u te delen in een vertrouwelijke setting. Mocht u daarvoor belangstelling hebben dan verneem ik dat graag.

2. *Voorbeeld uit de huidige praktijk: Vermissing*

Een onder toezicht van een gezinsvoogd geplaatst minderjarig meisje wordt 4 dagen vermist. De nationale politie vraagt de Kmar te Schiphol uit te zoeken of betrokkene per vliegtuig is vertrokken waarbij een vermoeden is dat betrokkene naar de NL Antillen is gegaan. De OVJ verleent een vordering art 126 WbSV. Door de Kmar worden de luchtvaartmaatschappijen benaderd welke een rechtstreekse verbinding onderhouden tussen de luchthavens op de NL Antillen en Nederland. De gegevens van het minderjarige meisje worden gevonden op een vlucht Amsterdam-Curacao van 3 dagen geleden. Uit de opgevraagde reserveringsgegevens (PNR) blijkt voor vervolgacties relevante informatie zoals een email adres, het gegeven dat naast het minderjarige meisje een man met haar reist en een retourdatum.

3. *Voorbeeld uit de huidige praktijk: Onderzoek moord / niet natuurlijke dood.*

In een ander land in Europa loopt een onderzoek in verband met het aantreffen van een baby lijkje. Het lijkje is gevonden in een tas waar twee bagagelabels aan vast zitten. De labels zijn te linken aan de luchthaven Schiphol. Het onderzoeksteam van dat land vraagt of de Nederlandse autoriteit, in dit geval de Kmar, onderzoek wil doen. Doel van het onderzoek is of er vastgesteld kan worden of de labels aan de tas inderdaad gebruikt zijn voor vervoer van bagage op een vlucht over de periode van een maand vanaf Schiphol naar dat land waarbij twee luchthavens als bestemming worden opgegeven. Aan de hand van een informatie onderzoek met behulp van het bagage afhandelingssysteem op Schiphol wordt de vermoedelijke luchtvaartmaatschappij gevonden. Dat blijkt de nationale carrier van dat land te zijn. Na een uitgebreid (PNR) informatie onderzoek in de bestanden wordt de betreffende vlucht gevonden waar de bagage met dat label mee vervoerd is. De uitslag van dat onderzoek wordt verstrekt aan het onderzoeksteam in het buitenland.

De *Europese Commissie* heeft aangeboden om de aan haar ter beschikking gestelde voorbeelden met u te delen in een –gezien de aard van de informatie- vertrouwelijke setting. Mocht u daarvoor belangstelling hebben dan verneem ik dat graag.

Informatievergaring en –analyse zijn wezenlijk voor een effectief overheidsoptreden om ernstige veiligheidsdreigingen het hoofd te kunnen bieden. De informatie afkomstig uit PNR kan niet of beperkt op een andere manier worden verkregen.[4] Als verantwoordelijke voor het voorkomen en bestrijden van ernstige criminaliteit en terrorisme vind ik dat ik van de mogelijkheden die PNR bieden gepast gebruik moet maken en dat ik deze optie niet kan negeren.

Evaluatiebepaling

De richtlijn voorziet in een evaluatiebepaling. Ik zal er scherp op toezien dat na afloop van de te evalueren periode een duidelijke nadere analyse komt ten aanzien van de essentiële meerwaarde van dit systeem op basis van de dan opgedane ervaring.

a. PNR gegevens maken het mogelijk handel in verdovende middelen, mensenhandel en andere strafbare feiten op te sporen zonder gebruik te maken van maatregelen zoals handmatige controles van passagiers en goederen.

De richtlijn bepaalt dat PNR-gegevens mogen worden vergeleken met databanken en dat PNR-data mogen worden beoordeeld aan de hand van vooraf vastgestelde criteria (profiling). Dit met als doel de bestrijding van zware criminaliteit en terrorisme. Daardoor wordt het mogelijk om voorafgaand aan het arriveren of vertrekken van een vlucht te

[4] Zie over de toegevoegde waarde ook mijn brief van 5 april 2011, EK 2010-2011, 32 669, B en de brief van 11 november 2008, TK 2008-2009, 23490 en 22112, nr. 531

beoordelen of interventies door de autoriteiten ten aanzien van bepaalde personen noodzakelijk zijn. Of omdat er een “hit” is met een database óf omdat er gebruik wordt gemaakt van profiling.

Bij profiling wordt er –geheel terecht- op gewezen dat het gaat om gegevens van individuele passagiers die niet verdacht worden van het plegen van een strafbaar feit. Het begrip “profiling” verdient daarom nadere uitleg. Waar gaat het om?[5] Profiling heeft betrekking op het categoriseren van gegevens aan de hand van vooraf bepaalde geobjectiveerde kenmerken. Deze methode is op zichzelf geheel legitiem, mits ze onder strikte voorwaarden wordt toegepast.

Profiling is voor operationele diensten aan de grens geen nieuwe methode. De Douane of de Koninklijke marechaussee kunnen op grond van kennis en ervaring een beeld vormen welke personen, ten aanzien van welke vluchten een hoger of een lager risico vormen. Dit kan bijvoorbeeld zijn omdat iemand een specifieke reisroute volgt, met een groep reist of niet, of omdat hij/zij bijvoorbeeld bepaald gedrag vertoont. Het gebruik van PNR gegevens draagt in belangrijk mate, op objectieve wijze, bij aan dit proces van profiling.

Uiteraard zijn waarborgen voor de passagiers een ‘must’. Heel belangrijk vind ik het dat deze richtlijn waarborgt dat dergelijke profiling niet op basis van gevoelige gegevens mag en kan plaatsvinden. Eventueel voorkomende gevoelige data (zoals religieuze overtuiging) mogen namelijk niet worden bewaard én niet worden gebruikt voor het bepalen van risicoindicatoren. Beslissingen voortvloeiend uit profiling mogen pas worden genomen na menselijke tussenkomst en mogen niet discriminatoir zijn.

De Douane heeft in het kader van haar toezichtstaak inmiddels enige jaren positieve ervaringen met profiling van PNR-gegevens. Door deze werkwijze meldt de Douane in staat te zijn:

- meer passagiers onder een vorm van Douanetoezicht te brengen namelijk in de vorm van het vooraf analyseren van de passagiers-(gerelateerde) gegevens. Zonder profiling is het niet mogelijk om dezelfde hoeveelheid passagiers te controleren.
- controles 4x zo effectief uit te voeren als de controles die niet worden ondersteund door profiling, De pakkans wordt dus aanzienlijk vergroot vergeleken bij controles waar geen profiling wordt toegepast. Een vergelijkbaar resultaat zal alleen kunnen worden verkregen door het toepassen van meer ingrijpende middelen zoals veelvuldige handmatige/fysieke controles.
- Alleen door inzet van deze werkwijze is het mogelijk het toezicht te versterken binnen de bestaande capaciteit en de bonafide passagiers zo min mogelijk oponthoud te bezorgen.

De Koninklijke marechaussee is op dit moment niet bevoegd om profiling toe te passen met PNR-gegevens voor de doeleinden genoemd in de richtlijn. Het is wenselijk dat ook voor de Koninklijke marechaussee de mogelijkheid wordt gecreëerd om deze werkwijze, op basis van PNR én API, te benutten.

b. Met een PNR-systeem wordt de informatiepositie bij (opsporings)onderzoeken sterk verbeterd.

Het opvragen en gebruiken van PNR-gegevens in concrete onderzoeken door opsporings- en inlichtingendiensten is al in de Nederlandse wet voorzien en dit gebeurt ook in de praktijk.

Er is op dit moment geen centraal loket waar de PNR-gegevens worden verzameld, bewaard en geanalyseerd. Het ontbreken van een centraal loket (in de richtlijn Passenger

[5] Zie ook mijn brief van 30 mei 2011 (EK 2010-2011, 32669, C)

Information Unit genaamd) heeft een paar belangrijke nadelen, die ik vanuit veiligheidsoptiek niet aanvaardbaar vind:

- Onderzoeken zijn daardoor *onvolledig*:
  Vaak is niet duidelijk met welke maatschappij gevlogen wordt, op welke vlucht of op welk tijdstip. Daardoor lukt het niet altijd om de juiste informatie boven tafel te krijgen. Zonder een concrete aanwijzing zal er vaak überhaupt geen onderzoek worden gestart omdat het niet mogelijk is alle luchtvaartmaatschappijen ongericht te bevragen.
- Onderzoeken zijn daardoor ook zeer *tijdrovend*.[6] Zeker in zaken waar snelheid geboden is (denk bijvoorbeeld aan ontvoering) vind ik dit problematisch.
- *Niet alle informatie is beschikbaar*. Als al bekend is bij welke luchtvaartmaatschappij informatie opgevraagd moet worden, dan zal de informatie niet altijd beschikbaar zijn. Luchtvaartmaatschappijen hebben geen bewaarplicht.
- In de huidige situatie is informatieuitwisseling met andere EU-landen lastig als het passagiersgegevens betreft. EU-landen gaan heel verschillend om met passagiersgegevens.

De EU-PNR richtlijn biedt mijns inziens een essentiële meerwaarde voor het oplossen van deze nadelen.

Ad 2. Het belang voor de luchtvaartmaatschappijen bij standaardisatie van de verplichtingen ten aanzien van het soort gegevens en de wijze waarop deze worden aangeleverd.

Luchtvaartmaatschappijen worden steeds meer geconfronteerd met verzoeken van overheden om passagiersgegevens te verstrekken. Deze verplichtingen variëren per land, wat veel administratieve lasten veroorzaakt. Luchtvaartmaatschappijen hebben er daarom groot belang bij dat er harmonisatie komt ten aanzien van

- het soort gegevens dat wordt gevraagd;
- de wijze waarop de gegevens moeten worden aangeleverd (op grond van één format verzending naaréén nationaal loket, de Passenger Information Unit) en
- het tijdstip waarop de gegevens worden aangeleverd.

Ad 3. Harmonisatie van een goed niveau van gegevensbescherming voor passagiers.

Voor passagiers is het belangrijk dat de gegevensbescherming binnen de hele EU goed gewaarborgd wordt op dezelfde wijze. Zij weten dan welke regelingen er gelden voor vluchten vanuit en naar EU-lidstaten.

Het kabinet vindt het stelsel van gegevensbescherming als geformuleerd in de richtlijn van een goed niveau.[7] Gedurende de onderhandelingen is mijn inzet erop gericht deze waarborgen overeind te houden en waar gewenst, te versterken.

Met landen buiten de EU, die gebruik maken van PNR, liggen de voorwaarden vast in verdragen tussen deze staten en de EU. De verwachting is dat er meerdere landen verzoeken zullen doen tot het afsluiten van soortgelijke verdragen. Een evenwichtig EU-systeem, met belangrijke waarborgen voor de gegevensbescherming kan dan dienen als voorbeeld voor het afsluiten van een verdrag met derde landen.

---

[6] Voorbeeld: na de “Detroit bomber” (Kerstmis 2009) werden er rechtshulpverzoeken gedaan vanuit het buitenland in verband met het achterhalen van de achtergrond van de aanslag. Door het ontbreken van een centrale database met passagiersgegevens kostte deze vraag een maand capaciteit van 3 informatie rechercheurs.

[7] Zie ook BNC-fiche terzake; EK 2010-2011, 22 112, EB

Inzet onderhandelingen:
Mijn belangrijkste aandachtspunten tijdens de onderhandelingen zijn de volgende.

1. Goede waarborgen voor de gegevensbescherming:

a. De bewaartermijn mag niet langer zijn dan nodig is.
Voor het gebruik van passagiersgegevens in de grenscontrole ten behoeve van het opsporen van ernstige strafbare feiten (mensenhandel, drugssmokkel, e.d.) volstaat mijns inziens in het algemeen een bewaartermijn van een aantal dagen. Voor het onderzoeken en vervolgen van ernstige strafbare feiten moeten de gegevens beschikbaar zijn voor een langere periode. Een bewaartermijn van minimaal 2 jaar acht ik noodzakelijk omdat PNR-gegevens vooral zullen worden gebruikt voor onderzoeken naar ernstige strafbare feiten die veelal in georganiseerd verband plaatsvinden en internationale accenten hebben. Deze onderzoeken zijn complex en duren daardoor lang. Ook richt het onderzoek zich veelal op een lange periode van criminele activiteiten. Over die periode en gedurende het onderzoek dienen de gegevens beschikbaar te zijn. Twee jaar acht ik daarom het minimum.
In uitzonderingsgevallen heeft een officier van Justitie PNR-gegevens nodig die ouder zijn dan twee jaar. Ik wil daarom een langere bewaarperiode met het oog op uitzonderingssituaties accepteren , maar onder de voorwaarde dat voor de toegang tot de gegevens na twee jaar extra strikte waarborgen gelden. Ik ben van mening dat het besluit om gegevens, *die tot een individu te herleiden zijn*, voor het onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten te gebruiken die ouder zijn dan twee jaar bij de rechter zou moeten liggen.
Gegevens die *niet tot een individu* te herleiden zijn (zoals reisroute), zouden gedurende vijf jaar beschikbaar moeten blijven voor een beperkt aantal personen die belast zijn met het analyseren van trends en patronen. Met deze trends en patronen kunnen vervolgens risicoindicatoren worden opgesteld op grond waarvan gerichtere grenscontroles kunnen plaatsvinden.
Na 5 jaar zouden alle gegevens moeten worden gewist.

b. De toegang tot de gegevens moet beperkt zijn.
De toegang tot de gegevens moet beperkt zijn tot diegene die bevoegd zijn en de kring van bevoegden moet beperkt zijn. Passagiersgegevens zijn uitsluitend toegankelijk voor een beperkt aantal medewerkers die bevoegd en geautoriseerd zijn om PNR-gegevens te vergelijken met profielen en watchlists, bijvoorbeeld ten behoeve van het opsporen van ernstige strafbare feiten in de grenscontrole. Deze toegang is uitsluitend van toepassing gedurende een beperkte tijdsperiode. Hierna zullen de gegevens alleen toegankelijk zijn ten behoeve van concrete opsporingsonderzoeken. Een bevoegde autoriteit moet worden aangewezen die bepaalt in welke concrete opsporingsonderzoeken toegang mag worden verkregen tot de PNR-gegevens. Mijns inziens moet deze autoriteit de aangewezen autoriteit zijn in een EU-lidstaat die bevoegd is om een afweging te maken tussen de belangen van de betrokkene (passagier) en het belang van het opsporingsonderzoek. Alleen als deze bevoegde autoriteit toestemming heeft verleend, kan van geval tot geval toegang worden verkregen tot de PNR-gegevens.
Tot slot vind ik het van groot belang dat er afdoende toezicht is op de rechtmatigheid van de toegang.

c. Profiling mag alleen beperkt plaatsvinden, binnen duidelijke kaders.
Dit betekent dat gevoelige gegevens niet mogen worden verzameld of worden gebruikt. Verder mag profiling uitsluitend als middel worden gebruikt voor gerichte controles (beoordelen welke passagiers worden gecontroleerd en welke niet) en nooit de basis zijn voor de inzet van ingrijpende strafvorderlijke dwangmiddelen.
In iedere lidstaat dient streng toezicht te worden gehouden op het gebruik van dit middel. Het toezicht moet zich onder meer richten op het ontwikkelen van profielen die niet

discriminatoir mogen zijn maar gebaseerd moeten zijn op analyses van onder meer modus operandi die in verband zijn gebracht met gepleegde strafbare feiten.

d. Evaluatie
De Europese richtlijn inzake PNR-gegevens moet na een termijn van twee jaar goed worden geëvalueerd. Met name is evaluatie van de volgende aspecten van belang: zorgvuldig gebruik van profilingstechnieken, de noodzaak van het verzamelen van de (19) PNR-rubrieken, de noodzaak van de bewaartermijn en de rechtmatigheid van gebruik van en de toegang tot PNR-gegevens in strafrechtelijke onderzoeken en de beveiliging van gegevens.

2. PNR- en API (Advance Passenger Information)-gegevens moeten in samenhang met elkaar worden gezien

U heeft mij tijdens het AO-JBZ raad op 25 januari jl. verzocht aan te geven waarom API alleen niet voldoet en waarom ook PNR noodzakelijk is. In dit verband verwijs ik u naar mijn toelichting in de brief van 1 september 2011 inzake de PNR overeenkomst EU-Australië, het BNC-fiche over deze richtlijn, alsmede de Impact Assesment dat de Europese Commissie heeft uitgevoerd, waar reeds is ingegaan op de samenhang van deze gegevens.[8] De belangrijkste verschillen zijn de volgende:

- *API en PNR zijn voor een groot deel ándere gegevens*. API gegevens zijn bijvoorbeeld paspoortgegevens, zoals naam, geboortedatum, nationaliteit, visainformatie. Hiermee kan een persoon worden geïdentificeerd. PNR-gegevens zijn bijvoorbeeld de door de passagier opgegeven naam (en daardoor minder betrouwbaar voor identificatie), volledige reisroute, bagageinformatie, reisgezelschap, betaalwijze. Sommige gegevens maken overigens zowel deel uit van API als van PNR. Zo bevat de set API gegevens die genoemd worden in de internationale API-guidelines[9] deels gegevens uit het vertrekcontrolesysteem (en bevat dubbelingen met de gegevens genoemd in het PNR-voorstel).
- *API en PNR worden niet voor dezelfde doelen verzameld.* API-gegevens worden door de luchtvaartmaatschappij alleen verzameld indien daartoe een overheidsverplichting bestaat (dit is op dit moment voor lang niet alle vluchten het geval). PNR-gegevens zijn de (reserverings)gegevens, verzameld ten behoeve van de bedrijfsvoering van een luchtvaartmaatschappij.
- *API en PNR zijn op een ander tijdstip beschikbaar*. API veelal vanaf check-in, PNR data vaak al veel eerder, vanaf het moment van de reservering.

Nederland is voorstander van het verplicht verstrekken van zowel API- als PNR-gegevens, omdat deze gegevenssets elkaar aanvullen en de totale set van passagiersgegevens van toegevoegde waarde is voor de betrokken overheidsdiensten. Met behulp van API-

[8] EK 2010-2011, 32317, AV; impactassement EC: SEC(2011) 32 definitief van 2 februari 2011 en voor het BNC-fiche terzake: EK, 2010-2011, 22 112/32 669, EB.

[9] In 2010 zijn door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO), de Wereld Douane Organisatie (WCO) en de Internationale Brancheverenigingen van Luchtvaartmaatschappijen (IATA), herziene richtsnoeren vastgesteld voor API. Deze richtsnoeren - Guidelines on advance passenger information (API) – rekenen tot API-gegevens: een deel van de vluchtgegevens uit het “departure control systeem” (DCS) van de luchtvaartmaatschappijen, de gegevens van individuele passagiers uit de machineleesbare zone van het reisdocument, alsmede gegevens over zitplaats- en bagage-informatie. Deze set kan handmatig worden aangevuld met onder andere gegevens over visa etc. Volgens deze richtsnoeren kan een API record een set van maximaal 39 gegevens bevatten (afhankelijk van land specifieke wetgeving). Deze set gegevens is veel uitgebreider dan de gegevens genoemd in API-richtlijn 2004/82/EG. In de richtlijn komen 9 gegevens voor zoals paspoortnummer, nationaliteit, volledige naam en geboortedatum.

gegevens kunnen personen worden onderkend die om enigerlei reden bekend zijn bij de overheid. Dat kan zijn omdat de passagier of het reisdocument gesignaleerd staat of omdat de passagier op basis van eerdere gedragingen als risicopassagier beschouwd kan worden. Met behulp van PNR-gegevens kan meer informatie over deze personen verzameld worden, zoals gereserveerde en in het verleden gevolgde reisroutes, medepassagiers, bagage, contactgegevens of betaalwijze. Deze informatie kan uitstekend bijdragen aan de onderkenning van personen die betrokken zijn bij vormen van smokkel, illegale migratie of terrorisme, maar van wie dit nog niet bekend is bij grenstoezichts- en handhavingsdiensten. Dit kan bijvoorbeeld door na te gaan welke personen gebruik hebben gemaakt van een bepaald reisbureau dat in verband wordt gebracht met mensenhandel. API-gegevens zijn vervolgens van belang om deze personen te kunnen identificeren. De ervaringen in onder meer het Verenigd Koninkrijk leren dat de verzameling en analyse van PNR-gegevens gezien moet worden als een middel dat met name toegevoegde waarde heeft in combinatie met andere gegevens, zoals API-gegevens. Door de combinatie van verschillende gegevens is er sprake van een laag aantal «false hits». Dit is positief voor passagiers die te goeder trouw zijn.

Het belang van het gecombineerd gebruik van API en PNR wordt in Brussel breed gedeeld.

Ook voor de luchtvaartmaatschappijen is het van belang om API en PNR in samenhang te bezien. Deze gegevens worden beide door de luchtvaartmaatschappij aangeleverd aan de overheid; het is onwenselijk als er verschillende loketten ontstaan waar de luchtvaartmaatschappijen gegevens naar toezenden.
Gezien de samenhang hecht ik aan een goede afstemming tussen de API-richtlijn 2004/82/EG, die dit jaar wordt geëvalueerd, en het EU PNR-voorstel.

4. PNR-gegevens voor bestrijding van illegale immigratie en voor grenscontrole?

Teneinde het grenstoezicht te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden is het van onmiskenbaar belang dat hiervoor ook passagiersgegevens die deel uitmaken van de PNR-set (waar de concept-richtlijn op ziet), kunnen worden gebruikt.[10]Tijdens de onderhandelingen in Brussel heb ik mij daarom op het standpunt gesteld dat de richtlijn de mogelijkheid open moet houden om PNR ook voor deze doeleinden in te zetten. PNR is in het bijzonder van nut bij de toetsing van de toegangsvoorwaarden en het tegengaan van illegale immigratie.

T.b.v. Toetsing toegangsvoorwaarden
Ingevolge artikel 7 van de Schengengrenscode dienen onderdanen van derde landen bij de grenscontrole te worden onderworpen aan een grondige controle. Deze grondige controle bij binnenkomst behelst de verificatie van de voorwaarden voor toegang, en, indien relevant, van de verblijfs- en werkvergunningen.

In de eerste plaats vindt controle plaats van het document voor grensoverschrijding en, in voorkomend geval, het vereiste visum of de vereiste verblijfsvergunning. Ook wordt onderzocht of betrokkene geen gevaar vormt voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid of de internationale betrekkingen. Deze controle kan voor een deel plaatsvinden

[10] Het belang van passagiersgegevens voor de bestrijding van illegale immigratie en grenscontroles wordt onderschreven in de richtlijnen die op mondiaal niveau door de ICAO/IATA/WCO zijn vastgesteld ten aanzien van het gebruik van passagiersgegevens (Guidelines on advance passenger information / API). In de specifieke gegevensset voor grenscontroles, die in dit document is vastgesteld, komen gegevens voor die ook in deze ontwerp-richtlijn worden genoemd, zoals gehele reisroute, zitplaatsinformatie en bagage-informatie. Zie ook voetnoot 9.

op basis van zogenoemde advance passenger information (API). Met deze informatie kan namelijk de vergelijking met het SIS en eventueel opsporingsregisters plaatsvinden.

Bij de grondige controle moet ingevolge de Schengengrenscode ook worden gekeken naar de plaats van vertrek en de plaats van bestemming van de betrokkene, het doel van het voorgenomen verblijf, en naar de vraag of de betrokkene over voldoende middelen van bestaan beschikt (doel-duur-middelen controle). Om aan deze controleverplichting uit de Schengengrenscode te voldoen, wordt thans een controle aan de grensdoorlaatpost uitgevoerd door een grenswacht, waarbij de desbetreffende onderdaan van een derde land – met bewijsstukken - de gegevens over zijn reisduur, reisdoel en middelen van bestaan moet verstrekken.

Met het oog op de vanuit een oogpunt van efficiency noodzakelijke modernisering van deze grenscontroles, is het wenselijk dat een deel van deze grondige controle van onderdanen van derde landen in de toekomst meer en meer tevoren en geautomatiseerd plaatsvindt op basis van voorafgaand aan de aankomst/vertrek verkregen informatie. Door te beschikken over vooraf verkregen passagiersinformatie kan meer inzicht worden verkregen over de vraag of betrokkene voldoet aan de voorwaarden voor toegang (doel-duur-middelen controle). Bepaalde boekingsgegevens, die deel uitmaken van de PNR, kunnen die informatie leveren. Bij vergelijking van de bij de reservering van de vlucht opgegeven reisduur met de verblijfsduur welke is opgegeven bij de visumaanvraag, kan er bij discrepantie tussen beide gegevens aanleiding bestaan om de betreffende passagier hierover nadere vragen te stellen. Zodoende kan er met behulp van PNR-gegevens beter onderzocht worden of er met valse gegevens of voorwendselen gepoogd wordt toegang tot Nederland en het Schengengebied te verkrijgen.
Zo zijn er meerdere passagiersgegevens, die ook voorkomen in de PNR-gegevensset, die van belang zijn voor een inschatting van het risico op inreis van zogenaamde ‘overstayers’. Gewezen kan onder andere worden op informatie omtrent het al dan niet beschikken over een retour-ticket, reisroute en betaalwijze.

Tegengaan illegale immigratie
Ook voor de beoordeling van toelatingsprocedures zijn (voorafgaand aan de aankomst verkregen) passagiersgegevens belangrijk. Ten aanzien van asielprocedures kan de geloofwaardigheid en de toepasselijkheid van artikel 31, tweede lid, Vw beter worden beoordeeld. Door te beschikken over de (volledige) reisroute is het beter te achterhalen waar de passagier daadwerkelijk vandaan komt en via welke lidstaat de passagier de EU is binnengekomen. Dit is van belang voor het aanwijzen van de lidstaat die op grond van de Dublin-Verordening, verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag. Daarnaast kunnen passagiersgegevens een rol spelen bij het vaststellen van de geloofwaardigheid van een asielrelaas. Denk daarbij aan PNR-informatie zoals de volledige reisroute, reisgezelschap, reisbureau, betaalwijze.

Ook de terugkeer van vreemdelingen kan met passagiersgegevens op een efficiëntere wijze worden gerealiseerd (bijvoorbeeld indien men genoodzaakt is om vervangende reisdocumenten (Laissez-passer) aan te vragen bij de autoriteiten van het land van herkomst).

Gegevens m.b.t. betaling, boeking, mede-passagiers, reisroute etc. kunnen tevens gebruikt worden om slachtoffers van mensenhandel op een eerder moment te signaleren, waarbij de mogelijkheid wordt gecreëerd om pro-actief te handelen. Aangezien mensenhandel tot doel heeft het uitbuiten van slachtoffers is het van belang dat (mogelijke) slachtoffers in een zo vroeg mogelijk stadium worden gesignaleerd. Dit klemt temeer waar het gaat om minderjarigen.

Voorbeelden tegengaan illegale immigratie

1. Door analyse van in Nederland aangetroffen illegale vreemdelingen afkomstig uit China bleek dat zij als volgt te karakteriseren waren. Ze waren illegaal Nederland binnen gekomen via Schiphol. Hierbij werd gebruik gemaakt van de route Dubai, Amsterdam met als eindbestemming Suriname. In plaats van op Schiphol de vlucht naar Suriname te nemen, wisten ze Nederland met gebruikmaking van valse documenten in te reizen. Op basis hiervan kan een set van risico-indicatoren worden vastgesteld gelet op mogelijk illegaal verblijf. PNR-gegevens vormen hier een wezenlijk onderdeel van (volledige reisroute). Zonder deze PNR-gegevens kan het patroon niet tijdig herkend worden en kan niet tijdig geïntervenieerd worden.
2. Nigeriaanse (minderjarige) meisjes werden door een criminele organisatie met gebruik van (ver)vals(t)e reisdocumenten naar Nederland gesmokkeld. Na aankomst op Schiphol kregen zij toegang tot Nederland door het vragen van asiel. Kort nadat deze "alleen reizende" meisjes in een opvangcentrum waren ondergebracht, werden zij door de criminele organisatie opgehaald en binnen Europa (Italie, Spanje, Frankrijk) gedwongen tot prostitutie. Uit het succesvol verrichte onderzoek is naar voren gekomen dat de organisatie de reisdocumenten, tickets en visa voor deze slachtoffers heeft geregeld en hen op de reis naar Nederland heeft begeleid. Bij aankomst op Schiphol waren deze slachtoffers niet (meer) in bezit van enige reisbescheiden of andere id-documenten. De beschikbaarheid van PNR-gegevens kan bijdragen aan het snel blootleggen van de toegepaste smokkelmethode, het beschermen van de slachtoffers en het traceren van de betrokken daders (facilitators, begeleiders, referenten etc.).

Kortom:
Het gebruik van API én PNR-gegevens levert een essentiële bijdrage om illegale immigratie naar en via Nederland in een vroegtijdig stadium te onderkennen en tegen te gaan, misbruik van verblijfsprocedures tegen te gaan en de terugkeer van vreemdelingen effectiever te realiseren. Dit nut wordt internationaal ook onderschreven. Om die reden acht het kabinet het essentieel dat tenminste op nationaal niveau de mogelijkheid blijft bestaan om ook PNR-gegevens te gebruiken ten behoeve van grenscontroles. De richtlijn zal een bepaling dienen te bevatten die dit mogelijk maakt.

Conclusie

Het kabinet is voorstander van een Europees PNR-systeem, mits het gebruik van deze gegevens goed wordt afgebakend en van waarborgen is voorzien. Het vooraf toetsen van passagiersgegevens aan eerder vastgestelde criteria is noodzakelijk en evenredig. Dit is in het belang van de veiligheid en van het goed functioneren van Schiphol. Alleen via inzicht in reserveringsgegevens kunnen de handhavende diensten bepaalde belangrijke informatie achterhalen; deze informatie is niet langs andere weg beschikbaar. Het PNR-systeem moet op een proportionele manier voorzien in een leemte in informatie. Vanuit mijn verantwoordelijkheid voor het voorkomen en bestrijden van ernstige criminaliteit en terrorisme kan ik de behoefte aan deze gegevens niet negeren. Dit geldt ook voor mijn ambtgenoot van Immigratie, Integratie en Asiel vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de bestrijding van illegale immigratie. Voorwaarde is dat goede waarborgen worden vastgelegd voor de bescherming van persoonsgegevens. De Europese richtlijn moet een goede balans bieden tussen de belangen van de veiligheid en van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.