

Vergaderjaar 2013–2014

32 317

JBZ-Raad

Nr. 247

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juli 2014

Hierbij bied ik u aan, mede namens de Minister van Defensie, het evaluatierapport over het gebruik van Advance Passenger Information (API-gegevens) in Nederland¹ conform de toezegging in het AO op 19 juni 2013 (Kamerstuk.19 637, nr. 1705) Het evaluatierapport doet verslag van een onderzoek naar het gebruik van API-gegevens die luchtvaartmaatschappijen bij vertrek naar Schiphol aan de Koninklijke Marechaussee (KMar) verstrekken. Het doel van het verzamelen en verwerken van deze gegevens is het verbeteren van de grenscontroles en het bestrijden van illegale immigratie. Het juridisch kader wordt gevormd door de zogenoemde API-richtlijn².

Met deze brief wil ik u informeren over de uitvoering van de API-richtlijn, de hoofdconclusies van de evaluatie en de gevolgen hiervan voor het beleid op het grensbeheer³. U bent eerder geïnformeerd over de uitvoering van de API-richtlijn op 9 maart 2012⁴ en op 19 februari 2013⁵.

Het kabinet ziet het vinden en behouden van de juiste balans in het grenstoezicht tussen enerzijds het controle- en veiligheidsbelang en anderzijds het economisch belang van Nederland bij een vlotte en klantgerichte afhandeling van personen- en goederenstromen als een belangrijke uitdaging. Voor een solide en toekomstgerichte inrichting van

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU 2004, L 261) (hierna: API-richtlijn).

³ «Grensbeheer» wordt hier bedoeld als verzamelbegrip voor de taken van de bij de grenspassage betrokken overheidsdiensten. Het gaat hier vooral om de taken van de Douane, de Kmar en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Daarnaast heeft de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) ten aanzien van passagiersgegevens bij de uitvoering van zijn taak, dan wel ter ondersteuning van een goede taakuitvoering, bevoegdheden op grond van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

⁴ Kamerstuk 32 317, nr. 111.

⁵ Kamerstuk 32 317, nr. 156.

het grenstoezicht investeert het kabinet steeds meer in informatie- en risicogestuurd optreden. Geautomatiseerde verwerking van passagiersgegevens voorafgaand aan de grenspassage biedt de mogelijkheid sneller, nauwkeuriger en gericht controles uit te voeren.

Vervoerders zijn verplicht op basis van de API-richtlijn desgevraagd passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken aan de KMar. Met ingang van 1 januari 2012 is het verstrekken van API-gegevens door luchtvaartmaatschappijen wettelijk verplicht voor inkomende vluchten op Schiphol, afkomstig van 28 luchthavens die een verhoogd risico vormen op het gebied van illegale immigratie. Bij algemene maatregel van bestuur is met ingang van 29 december 2012 de gegevensset uitgebreid met aanvullende API-gegevens in aansluiting op de internationale praktijk⁶. Met ingang van 1 april 2013 is het aantal risicoluchthavens uitgebreid met 26 nieuwe luchthavens.

Bijgevoegd rapport doet verslag van een evaluatieonderzoek naar het gebruik van passagiersgegevens die luchtvaartmaatschappijen bij vertrek naar Schiphol aan de KMar verstrekken.

De hoofdconclusies van het evaluatierapport zijn:

- De API-gegevens blijken vooral nuttig te zijn voor het meer gericht inzetten van gatecontroles en de bestrijding van illegale immigratie. Het helpt de KMar om gerichtere keuzes te maken aan de grens waardoor meer informatie-gestuurd wordt gewerkt. Dit kan de mobiliteit ten goede komen en tot minder overlast voor passagiers leiden.
- De meerwaarde van het gebruik van API-gegevens voor de effectieve inzet van het personeel van de KMar kan op basis van het onderzoek niet worden uitgedrukt in cijfers, maar wordt nadrukkelijk bevestigd. Dit is gebaseerd op de ervaringen en expertise van de betrokken uitvoeringsonderdelen.
- De verwachting is dat het gebruik van API-gegevens in de toekomst bij doorontwikkeling nog meer van nut zal zijn bij de bestrijding van illegale immigratie, het verbeteren van de grenscontrole en in dat kader ook kan bijdragen aan het verbeteren van de mobiliteit (snelle doorstroming van passagiers).

Op basis van genoemde conclusies van de evaluatie is besloten tot een aantal aanpassingen in beleid- en regelgeving voor het gebruik van API-gegevens die binnen de kaders van de Vreemdelingenwet 2000⁷ vallen.

Conform toezegging uit het AO op 19 juni 2013 heb ik gekeken naar de bewaartermijn van de API-gegevens. Uit de conclusies van de evaluatie blijkt dat het nuttig is om de bewaartermijn van de API-gegevens in bepaalde gevallen te verlengen met 3 dagen. De bewaartermijn van 24 uur is weliswaar voor de API-richtlijn uitgangspunt, maar staat niet een langere bewaartermijn in de weg, mits aan de voorwaarden van artikel 6 van de richtlijn is voldaan.⁸ De bewaartermijn wordt met 3 dagen

⁶ Besluit van 20 december 2012, Stb. 688, houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de uitbreiding van vooraf door de luchtvervoerder te verstrekken passagiersgegevens (standaard API-set).

⁷ De wettelijke kaders zijn opgenomen in de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 4, lid 3), het Vreemdelingenbesluit 2000 (artikelen 2.2a, 2.2b en 2.2c) en het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (artikel 2.1a).

⁸ Ingevolge artikel 6, eerste lid van de API-richtlijn vernietigen de autoriteiten de API-gegevens binnen 24 uur na de toezending ervan, tenzij deze later nodig zijn voor de uitoefening van de wettelijke taken van de autoriteiten die belast zijn met de controle van personen aan de buitengrenzen, overeenkomstig het nationale recht en de in Richtlijn 95/46/EG vervatte bepalingen inzake gegevensbescherming.

verlengd voor API-gegevens van een selectie van derdelanders op wie volgens de API-gegevens het vrij verkeer van personen niet van toepassing is. Selectie van deze groep derdelanders zal plaatsvinden op basis van het risico op illegale migratie. De selectie zal zo goed mogelijk worden onderbouwd met argumenten, cijfers en feiten; er moet een duidelijk verband zijn met de bestrijding van illegale immigratie en de grenspassage. Hiermee wordt de proportionaliteit van de verlenging van de bewaartermijn geborgd. Hierdoor kunnen de gegevens beter van nut zijn voor onderzoek naar identiteit en nationaliteit door de KMar bij vreemdelingen die bij inreis geen geldige reisdocumenten overleggen. De selectie van derdelanders wordt goed beargumenteerd en de wijziging van de bewaartermijn wordt vastgelegd in de regelgeving.

Daarnaast wordt een uitwerkingsplan opgesteld voor een uitbreiding van het aantal inkomende vluchten van buiten de EU waarop de luchtvaartmaatschappijen kan worden gevraagd API-gegevens te verstrekken. De uitbreiding wordt gebaseerd op plaatsen van herkomst met een verhoogd risico op illegale immigratie. Op dit moment bestaat een API-plicht op ca. 38% van de inkomende vluchten van buiten de EU.

Met het verhogen van het aantal vluchten en de daarmee gepaard gaande groei van API-gegevens is de mogelijkheid om risico-indicatoren nuttig te gebruiken bij de grenscontrole ook gegroeid. Zoals ik eerder heb geschreven aan uw Kamer⁹ is transparantie erg belangrijk bij het gebruik van risico-indicatoren. Ik wil deze transparantie vergroten door in de Vreemdelingencirculaire weer te geven dat bij de selectie voor de verwerking en het bewaren van API-gegevens wordt gewerkt met risico-indicatoren. Conform toezegging uit het AO op 19 juni 2013 heb ik bij de evaluatie van het gebruik van API bekeken of moet worden voortgegaan met het doorgeleiden van het wetsvoorstel informatiegestuurde controles aan de grens. Hier zie ik van af omdat het wetsvoorstel niet nodig blijkt te zijn voor de wensen voortkomend uit de API evaluatie.

Een jaar nadat het API-3 systeem volledig in werking is getreden, wordt een tweede evaluatie uitgevoerd van het gebruik van API-gegevens waarover uw Kamer weer wordt geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

⁹ Brief Vrijheid en veiligheid in de digitale samenleving d.d. 13 december 2013, Kamerstuk 26 643, nr. 298.