



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Internationaal gebruik van passagiersgegevens

een inventarisatie op hoofdlijnen

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	3
2. Methodologie	4
3. Analyse ‘state of play’	5
3.1 Welke soort van passagiersgegevens wordt verzameld?	5
3.2 Welke landen verzamelen welke soort van passagiersgegevens?	6
3.3 Voor welke doelen worden deze passagiersgegevens verzameld en gebruikt?	6
3.4 Welke organisaties hebben toegang tot de passagiersgegevens?	7
3.5 Van welke vluchten worden passagiersgegevens verzameld? Ingaand of ook uitgaand? Van buiten Schengen of van buiten de EU? Alle vluchten of alleen risico-vluchten?	8
3.6 Op welke momenten moeten de passagiersgegevens beschikbaar zijn?	8
3.7 Welke methode en welk format worden gebruikt voor de aanlevering van passagiersgegevens?	9
4. Nut en effectiviteit	10
4.1 Algemeen	10
4.2 Ervaringen VS	12
4.3 Ervaringen Canada	12
4.4 Ervaringen Zuid-Korea	13
4.5 Ervaringen Nieuw-Zeeland	13
4.6 Ervaringen VK	14
4.7 Ervaringen Australië	15

1. INLEIDING

Met het oog op nationale Nederlandse wetgeving die thans in voorbereiding is - die het mogelijk moet maken passagiersgegevens breder en effectiever te gebruiken voor het doel van grenscontroles (op personen en goederen) en het tegengaan van illegale migratie - is een onderzoek gedaan naar het gebruik van passagiersgegevens in andere landen.

Dit onderzoek heeft niet als doelstelling een integraal beeld te geven van het wereldwijd gebruik van passagiersgegevens voor de verschillende doelen. Het onderzoek beoogt een inventarisatie en beschrijving op hoofdlijnen te geven van de situatie in:

- die EU-lidstaten waarvan bekend is dat zij actief op systematische wijze passagiersgegevens verzamelen en gebruiken óf hebben aangegeven dit binnenkort te gaan doen (behalve Nederland zijn er 18 EU lidstaten die actief passagiersgegevens gebruiken, namelijk Oostenrijk, Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Denemarken, Estland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Roemenië, Spanje, het VK, Zweden en Frankrijk¹; van 5 andere lidstaten is bekend dat zij binnenkort passagiersgegevens (API) willen gaan gebruiken, namelijk Finland, Portugal, Griekenland, Polen en Slovenië.
- alsook van landen buiten de EU waarvan bekend is dat zij in deze ontwikkelingen voorop lopen (VS, Canada, Australië, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea, Zuid-Afrika, Mexico, Cuba, India, Japan, Zwitserland).

¹ Voor Frankrijk en Zweden geldt dat zij passagiersgegevens systematisch voor het douanedoel gebruiken. Frankrijk heeft daarnaast een pilot uitgevoerd waarbij API is verzameld voor grenscontrole/tegengaan illegale immigratie, en is van plan dat binnenkort op continue basis te gaan doen.

2. METHODOLOGIE

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- informatie uit openbare bronnen
- informatie voorhanden via de IATA website (API-PNR World Tracker)
- informatie voorhanden via de ECAC (European Civil Aviation Conference) website (API Survey)
- KLM – informatie
- Impact Assessment door de Europese Commissie t.b.v. voorstel PNR richtlijn (2011)
- studie Accenture/SITA verricht in opdracht van de Europese Commissie (2009)
- rapport m.b.t. Advance Information (API, PNR) door EU-agentschap, Frontex (2012)
- informatie per e-mail en telefoon van collega's Frontex en aantal andere EU lidstaten
- informatie van VK (briefing e-Borders, Home Affairs, Oct. 2012), VS (Department of Homeland Security, briefing 2012), Canada (Canada Border Service Agency, 10-10-12), Australië (Australian National Audit Office, June 2012), Nieuw Zeeland (Customs Service, Immigration New Zealand, Oct. 2012)

Voorts is kennis genomen van een evaluatie die in 2012, in opdracht van de Europese Commissie, is verricht naar de implementatie en de uitvoering van de API-richtlijn.² Deze evaluatie omvat alle EU en Schengen lidstaten. Het onderhavige rapport is aangevuld met informatie uit deze evaluatie. De onderzoeksdefinitie van dit rapport verschilt enigszins van die gehanteerd in de EU evaluatie. In de EU evaluatie is namelijk gekeken naar API (en niet PNR) en is gekeken naar de doelbinding zoals genoemd in de API richtlijn (en niet naar het douane doel). De EU evaluatie constateert dat 17 EU lidstaten momenteel een 'API systeem'

hebben en dat nog 6 andere lidstaten van plan zijn binnenkort een API systeem in te richten.

De resultaten van het onderzoek zijn in bijgevoegd schema weergegeven (bijlage 1). Het onderzoek heeft zich per land op de volgende vragen gericht:

- Welke soort van passagiersgegevens worden verzameld (API, PNR)?
- Voor welke doelen worden deze verzameld en gebruikt?
- Worden passagiersgegevens alleen op inkomende of ook op uitgaande vluchten verzameld?
- Wat zijn de tijdstippen van data-transmissie?
- Wordt gebruik gemaakt van de push of van de pull methode?
- Welk data-format wordt gebruikt?
- Welke data elementen betreft het precies?
- Welke organisaties hebben toegang tot de data?

VOORBEHOUD T.A.V. VOLLEDIGHEID ONDERZOEK

Er is sprake van een wereldwijde tendens om in toenemende mate gebruik te maken van passagiersgegevens - voor verschillende doelen. De technologische ontwikkelingen die dit mogelijk maken gaan snel. Daarnaast geldt dat, aangezien het verschillende doelen betreft, veelal uiteenlopende wetgeving van toepassing is. Deze factoren maken het lastig om een precies geactualiseerd overzicht te hebben van het gebruik van passagiersgegevens wereldwijd. Gelet hierop kan niet worden uitgesloten dat bijgaand overzicht en de onderstaande analyse op onderdelen niet helemaal volledig of actueel is.

² "Evaluation on the implementation and functioning of the obligation of carriers to communicate passenger data set up by Directive 2004/82", ICF/GHK, 17-9-12, gepubliceerd januari 2013.

3. ANALYSE ‘STATE OF PLAY’

3.1 WELKE SOORT VAN PASSAGIERSGEGEVENS WORDT VERZAMELD?

De volgende categorieën vallen te onderscheiden:

- API, Advanced Passenger Information
- PNR, Passenger Name Record

Er bestaan internationaal overeengekomen richtlijnen die bepalen welke gegevens API en PNR (maximaal) bevatten. De ‘ICAO/IATA/WCO Guidelines on API’ bepalen dat de autoriteiten van landen, die luchtvaartmaatschappijen vragen om API gegevens te verstrekken, zich daarbij moeten beperken tot maximaal 39 specifieke data die zien op de betreffende vlucht en de betreffende passagier.³ Het betreft hier de zogenaamde ‘maximale API-set’ (de 9 API data die in de EU API richtlijn worden genoemd, zijn hiervan een deelverzameling)⁴. De PNR data bestaan volgens de ‘ICAO Guidelines on PNR data’ uit 19 categorieën data, die elk weer uit sub-categorieën bestaan. De voorgestelde EU PNR-richtlijn hanteert de zelfde definitie als de ‘ICAO Guidelines on PNR data’ en bevat derhalve de zelfde data-categorieën.

Er bestaat een gedeeltelijke overlap tussen API en PNR. Enkele data, die behoren tot de maximale API dataset, behoren ook tot de PNR dataset. Daarnaast geldt dat van de 19 PNR data-categorieën één categorie als volgt luidt: “all API data available”.

I-API (interactief API) betreft geen separate categorie persoonsgegevens, maar betreft een geavanceerd systeem - en on-line verbinding - waarbij de autoriteiten, nadat de API data van de individuele passagiers zijn ontvangen, onmiddellijk – per passagier – een (positieve of negatieve) respons geven aan de luchtvaartmaatschappij voordat de passagiers aan boord van het vliegtuig gaan.

³ WCO/IATA/ICAO Guidelines on API, 2010

⁴ Council directive 2004/82/EC, de 9 data zijn de volgende: the number and type of travel document used, nationality, full names, the date of birth, the border crossing point of entry into the territory of the Member States, code of transport, departure and arrival time of the transportation, total number of passengers carried on that transport, the initial point of embarkation.

Wereldwijd maken volgens de International Air Transport Association (IATA) ongeveer 40 landen systematisch gebruik van Advance Passenger Information (API) op inkomende, en in sommige gevallen ook op uitgaande, vluchten. Daarnaast geldt dat 19 landen wereldwijd gebruik van API in hun wetgeving hebben opgenomen, maar dit niet actief toepassen en dat, naar verwachting van de IATA, wereldwijd 31 landen binnenkort systematisch gebruik gaan maken van API.⁵

Wereldwijd maken de volgende landen thans gebruik van i-API: VS, Nieuw-Zeeland, Australië, Zuid-Korea, Zuid-Afrika, Koeweit, Bahrain, Doha, Saoedi-Arabië. Het VK, de Verenigde Arabische Emiraten (UAE) en Canada zijn bezig met het introduceren van i-API (gepland medio 2013 voor het VK resp. 2015 voor Canada).

Wereldwijd maken volgens de International Air Transport Association (IATA) ongeveer 7 landen systematisch gebruik van PNR (Australië, Canada, Zuid-Korea, Nieuw-Zeeland, het VK, de VS), voor 2 landen geldt dat zij wettelijk de mogelijkheid hebben PNR op te vragen, maar dit in de praktijk niet gebruiken (Japan, Qatar) en de verwachting is dat 5 landen binnenkort PNR gaan verzamelen (Brazilië, Cuba, Zuid-Afrika, Saoedi-Arabië en Singapore).

SITUATIE BINNEN EU:

De situatie voor de EU is als volgt: er zijn 19 lidstaten waarvan bekend is dat zij een systeem hebben waarmee zij op systematische wijze passagiersgegevens verzamelen en gebruiken. Het betreft de volgende landen: Nederland, Oostenrijk, Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Denemarken, Estland, Hongarije, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Roemenië, Spanje, het VK, Zweden en Frankrijk⁶. De systemen die deze landen gebruiken verschillen onderling echter aanmerkelijk. Het VK heeft binnen de EU het meest ontwik-

⁵ Zie IATA website. De stand van zaken die hierboven omschreven is, is gebaseerd op de IATA website per eind 2012.

⁶ Zie voetnoot 1.

kelde en breedst toepasselijke systeem; voor een aantal andere lidstaten, waaronder Letland, Hongarije en Luxemburg, geldt dat zij een basaal systeem hebben waarbij slechts op bepaalde inkomende risicoroutes passagiersgegevens vergeleken worden met een beperkt aantal databases (SIS e.d.). Over het systeem in Litouwen is weinig bekend, maar dit zou handmatig worden uitgevoerd.

Er zijn 5 lidstaten die binnenkort van plan zijn om passagiersgegevens te gaan gebruiken (Finland, Portugal, Griekenland, Polen en Slovenië). Het is niet uitgesloten dat er daarnaast nog andere lidstaten zijn, waar de douane systematisch gebruik maakt van passagiersgegevens. Er is in het algemeen weinig bekendheid (ook bij de Europese Commissie en Frontex) over het gebruik van passagiersgegevens door de douane in de meeste EU lidstaten.

3.2 WELKE LANDEN VERZAMELEN WELKE SOORT VAN PASSAGIERSGEGEVENS?

Per land is onderzocht welke soort van passagiersgegevens verzameld wordt.

NIET-EUROPESE LANDEN:

De volledige PNR dataset, die (afhankelijk per luchtvaartmaatschappij) in de meeste gevallen ook API-data omvat, wordt verzameld door de VS, Australië, Canada, Nieuw-Zeeland, Mexico, Zuid-Korea.

Een dataset bestaande uit de 9 API-data, die ook in de API richtlijn worden genoemd, aangevuld met een aantal extra API data (per land verschilt de precieze compositie van de dataset), wordt verzameld door: Cuba, India, Japan en Zuid-Afrika.

EUROPESE LANDEN:

Het VK verzamelt in beginsel op alle inkomende en uitgaande vluchten een basis API dataset, bestaande uit de 9 API data genoemd in de API richtlijn, aangevuld met een aantal andere API data. Daarnaast verzamelt het VK op een aantal specifieke routes de volledige PNR dataset.

Zweden verzamelt ook de volledige PNR dataset voor douane-doeleinden. Spanje, Denemarken, Estland, Finland, Malta, Portugal, Cyprus, Litouwen,

Roemenië, Ierland, Letland en Luxemburg verzamelen slechts de 9 API data genoemd in de API richtlijn.

De volgende Europese landen verzamelen de 9 API-data, die ook in de API richtlijn worden genoemd, aangevuld met een aantal extra API data (tussen haakjes wordt het aantal verzamelde data per land genoemd): Duitsland (13), Frankrijk (10), Italië (11), Estland (10), Oostenrijk (15), Zwitserland (13), Tsjechië (10), Griekenland (13), Polen (15) en Hongarije (13).

Zweden verzamelt niet systematisch API data voor grenscontrole en het tegengaan van illegale immigratie, maar gebruikt wel PNR data voor het douane doel. Voor Denemarken geldt dat de EU evaluatie concludeert dat API data op systematische wijze wordt gebruikt voor immigratiedoeleinden. Voor het onderhavige onderzoek is navraag gedaan bij de Deense collega's, die daarbij hebben meegedeeld dat passagiersdata systematisch verzameld en gebruikt worden voor het douane-doel en daarbij op ad-hoc basis ter gebruik worden gesteld aan de immigratieautoriteiten.

In Frankrijk zijn voorstellen gedaan tot uitbreiding van de dataset met nog 5 data. Het wetgevingsproces in Frankrijk is nog in voorbereiding (stand van zaken najaar 2012).

3.3 VOOR WELKE DOELEN WORDEN DEZE PASSAGIERSGEGEVENS VERZAMELD EN GEBRUIKT?

Van de landen die onderzocht zijn, is voornamelijk voor wat betreft drie landen onbekend welke doelbinding gehanteerd wordt voor het gebruik van passagiersgegevens (Cuba, Mexico, Japan). Het onderzoek heeft informatie opgeleverd ten aanzien van de doelbinding voor het gebruik van passagiersgegevens in 29 landen.

De meest brede doelbinding, namelijk voor vier doelen – a. tegengaan terrorisme, b. criminaliteit, c. grensbewaking/tegenaan illegale immigratie, d. douane – lijkt te worden gehanteerd in de VS, Australië, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea, Zuid-Afrika en één EU lidstaat, het Verenigd Koninkrijk.

In Nieuw-Zeeland worden passagiersgegevens, behalve voor de bovengenoemde doelen, ook gebruikt voor het tegengaan van 'biological risks through the effective operation of the biosecurity and food safety systems'. In het geval van India worden 'expeditious immigration clearance and enhancing security' als doelen genoemd. In het geval van Japan geldt terrorisme als doelbinding voor het gebruik van passagiersgegevens, maar als 'gebruikers' van de informatie worden zowel immigratie, politie, justitie en douane autoriteiten genoemd, zodat het hier waarschijnlijk ook een brede doelbinding betreft. Voor Cuba geldt dat, ofschoon niet precies kon worden vastgesteld voor welk doel de gegevens mogen worden gebruikt, de immigratie- en douane-autoriteiten als gebruikers worden aangemerkt.

In alle Europese landen die onderzocht zijn (23 EU lidstaten en Zwitserland) worden 'verbetering van grenscontroles en tegengaan van illegale immigratie' als doelen genoemd (hetgeen de doelen van de API-richtlijn zijn), ofschoon het doel van het gebruik in een aantal landen breder is gedefinieerd:

- VK 'to enable checks to be undertaken on passengers entering and exiting the country so that we can identify and target individuals of interest before they travel';
- SP 'API is used to enhance border controls in order to fight against illegal migration, as well as to improve the internal security';
- FR 'fight against terrorism, fight against illegal immigration, improvement of border controls';

Volgens informatie van Frontex, die een uitgebreide studie naar het gebruik van passagiersgegevens heeft verricht in 2011-12, gebruiken alle lidstaten, die passagiersgegevens verzamelen, deze tijdens de grenscontroles ook voor rechtshandhaving. Uitzondering daarop zou Duitsland zijn dat de data slechts voor het doel van grenscontroles en het tegengaan van illegale migratie zou gebruiken. Volgens het EU evaluatierapport van de API richtlijn hebben 18 EU en Schengen lidstaten ervoor gekozen om API data ook te kunnen gebruiken voor 'law enforcement' doeleinden; 9 lidstaten hebben gerapporteerd daar ook effectief gebruik van te maken.

Het bleek lastig vast te stellen in welke landen passagiersgegevens momenteel ook voor het douane-doel worden gebruikt. Buiten Europa geldt dit voor de VS, Australië, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea, Zuid-Afrika, India, Cuba, en binnen Europa voor het VK, Zwitserland (pull methode), Duitsland (in beperkte mate), Zweden, Denemarken, Frankrijk, en waarschijnlijk ook voor Italië en Spanje.

3.4 WELKE ORGANISATIES HEBBEN TOEGANG TOT DE PASSAGIERSGEGEVENS?

In het onderzoek is tevens betrokken welke overheidsorganisaties in het betreffende land de verzamelde passagiersgegevens mogen gebruiken. Deze informatie dient in samenhang gelezen te worden met de doelen waarvoor passagiersgegevens in het betreffende land mogen worden gebruikt.

Er lijken grote verschillen te bestaan voor wat betreft de organisaties die in de onderzochte landen gebruik mogen maken van de verzamelde passagiersgegevens. Dit houdt in de eerste plaats verband met de uiteenlopende wijze waarop de grenscontrole in de onderzochte landen is georganiseerd en de verschillende bevoegdheden van de betrokken overheidsinstanties. In sommige landen zijn de grenscontrole taken op goederen en personen bijvoorbeeld toebedeeld aan één organisatie. Verder is niet uit te sluiten dat het overzicht niet geheel volledig is, waar het de opsomming van overheidsdiensten betreft die gebruikt mogen maken van passagiersgegevens. Dit is immers voornamelijk gebaseerd op onderzoek in openbare bronnen en niet op een door de overheden van de betreffende landen ingevulde questionnaire. Zie in dit verband tevens de EU evaluatie van de API richtlijn; daaruit blijkt tevens dat er grote verschillen bestaan tussen de EU en Schengen lidstaten onderling voor wat betreft de organisaties die toegang hebben tot de verzamelde API data.⁷

⁷ EU evaluatie van de API richtlijn, p. 55-60.

3.5 VAN WELKE VLUCHTEN WORDEN PASSAGIERSGEGEVENS VERZAMELD? INGAAND OF OOK UITGAAND? VAN BUITEN SCHENGEN OF VAN BUITEN DE EU? ALLE VLUCHTEN OF ALLEEN RISICO-VLUCHTEN?

Worden passagiersgegevens alleen op inkomende of ook op uitgaande vluchten verzameld?

Voor de Europese landen is de situatie als volgt:

- Het VK, Frankrijk, Finland en Spanje verzamelen passagiersgegevens op zowel inkomende als uitgaande vluchten. Frankrijk, Finland en Spanje beperken zich daarbij op vluchten van en naar bestemmingen buiten de EU.
- De grote meerderheid van EU lidstaten alsmede Zwitserland verzamelen passagiersgegevens alleen op inkomende vluchten. In Portugal voorziet de wetgeving in verzameling van passagiersgegevens alleen voor vluchten van buiten het Schengen-gebied. In het geval van Duitsland, Estland, Hongarije, Ierland, Luxemburg, Cyprus, Litouwen en Letland geldt dit alleen voor vluchten van buiten de EU. In het geval van Oostenrijk, Tsjechië, Zweden, Italië en Roemenië geldt dit alleen voor vluchten van zowel van buiten het Schengen-gebied als van buiten de EU.

Voorts valt een onderscheid te maken tussen lidstaten die op alle vluchten passagiersgegevens verzamelen in tegenstelling tot lidstaten die dit alleen op bepaalde risicovluchten doen. Er zijn 6 EU lidstaten (Cyprus, Estland, Ierland, Roemenië, Spanje en het VK) die API data verzamelen op alle inkomende vluchten, terwijl 12 EU lidstaten API data voor immigratie-doeleinden slechts op risico-vluchten verzamelen.⁸

Voor de (bestudeerde) niet-Europese landen is de situatie als volgt:

- De VS, Australië, Nieuw-Zeeland, Cuba, Mexico, Zuid-Korea en Zuid-Afrika verzamelen passagiersgegevens op zowel inkomende als uitgaande vluchten.
- Canada, Japan en India verzamelen passagiersgegevens alleen op inkomende vluchten.

De meeste landen die systematisch PNR data verzamelen en gebruiken doen dit zowel ten aanzien van inkomende als uitgaande vluchten. Canada is hierop een uitzondering en verzamelt slechts op inkomende vluchten.

Het nut van het verzamelen en gebruiken van passagiersgegevens op uitgaande vluchten is, voor wat betreft grenscontrole en het tegengaan van illegale migratie, overigens vooral gelegen in het kunnen onderkennen van bepaalde reisbewegingen, die door mensenhandelaars en mensensmokkelaars - en bij illegale migratie in het algemeen - worden gebruikt. Patronen van georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit en illegale migratieroutes kunnen op deze manier in beeld worden gebracht.

3.6 OP WELKE MOMENTEN MOETEN DE PASSAGIERSGEGEVENS BESCHIKBAAR ZIJN?

De meeste landen die systematisch PNR gegevens verzamelen en gebruiken, hanteren een systeem waarbij PNR data op verschillende momenten worden doorgegeven aan de overheid, hetzij op voorgeschreven tijdstippen, hetzij een verplichting dat een luchtvaartmaatschappij binnen een bepaalde vastgestelde periode doorlopend data moet doorgeven op basis van een inter-actieve variant (zoals in het geval van de VS: '72 hours before departure and until closing of doors').

Bovengenoemd systeem is van toepassing in: Australië, Mexico, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea, VK en VS.

Canada, dat systematisch PNR data verzamelt en gebruikt, vormt hierop een uitzondering: alle passagiersdata worden slechts één maal verzameld, namelijk 'after flight closure'.

Er bestaan (dit is ondermeer gebaseerd op het EU evaluatierapport van de API richtlijn) tussen de Europese landen aanmerkelijke verschillen m.b.t. het moment waarop passagiersgegevens dienen te worden aangeleverd. In 11 lidstaten (Oostenrijk, Tsjechië, Cyprus, Hongarije, Finland, Frankrijk, Portugal, Letland, Luxemburg, Zweden, Litouwen) is dat op het moment dat de check-in procedure is afgesloten; in 4 andere (Duitsland, Italië, Roemenië en Spanje) is dat op het moment van boarding; in 3 andere lidstaten (Estland, Ierland en Malta) en Zwitserland is dat het moment van vertrek.⁹

⁸ EU evaluatie van de API richtlijn

⁹ Zie ondermeer EU evaluatie van de API richtlijn

3.7 WELKE METHODE EN WELK FORMAT WORDEN GEBRUIKT VOOR DE AANLEVERING VAN PASSAGIERSGEGEVENS?

PUSH/PULL METHODE:

De meerderheid van landen die onderzocht zijn verzamelen passagiersdata via de push-methode. Dit geldt ook voor de landen die PNR data verzamelen. Voor Nieuw-Zeeland geldt dat het API verzamelt via de push methode, maar thans in een transitiefase is om PNR te verzamelen via de push- in plaats van de pull-methode.

In het geval van Zwitserland worden API data via de push-methode verzameld, maar de douane lijkt daarnaast nog passagiersgegevens te verzamelen via de pull-methode (cf. de praktijk van de Nederlandse douane). Het zelfde geldt voor de douane in Zweden. Het is zeker niet uitgesloten dat dit ook voor de douane organisaties in andere landen geldt.

Deze informatie bleek vooralsnog lastig te vergaren. Uit ons onderzoek bleek dat ook Estland de pull-methode hanteert.

Volgens het EU evaluatierapport van de API richtlijn verzamelt 9 % van de EU en Schengen lidstaten API volgens de pull methode (deze lidstaten worden overigens niet met naam genoemd).

Zowel op internationaal niveau (ICAO, IATA, WCO) als op EU niveau wordt in richtlijnen en voorgestelde wetgeving (EU PNR richtlijn) gebruik van de push-methode voorgeschreven, m.n. aangezien dit meer waarborgen biedt vanuit een oogpunt van dataprotectie/privacy van de passagier.

FORMAT DATA-AANLEVERING:

De luchtvaartmaatschappijen dienen passagiersgegevens in een gestandaardiseerde vorm (via het juiste format) aan te leveren. Er zijn internationale standaarden vastgelegd voor wat betreft het format voor data-aanlevering: voor API is dat UN/EDIFACT PAXLST en voor PNR is dat PNRGOV of voor beide de nieuwe technologie XML.¹⁰

Vrijwel alle landen die onderzocht zijn accepteren als format de UN/EDIFACT PAXLST.

Daarnaast accepteren een aantal landen ook andere formats, namelijk XML (nieuwe technologie gebaseerd op en UN/EDIFACT PAXLST), US-EDIFACT, CSV en in het geval van Tsjechië ook TXT, DOC, RTF, XLS en PDF.

De VS, Canada, Australië en het VK verzamelen PNR data met gebruikmaking van PNRGOV als format.

Canada heeft een CBSA XML format ontwikkeld en geïmplementeerd, waarmee zowel API als PNR data kunnen worden verzameld.

¹⁰ WCO/IATA/ICAO Guidelines on API, 2010 en ICAO Guidelines on PNR data, 2010

4. NUT EN EFFECTIVITEIT

4.1 ALGEMEEN

Het nut en de effectiviteit van het gebruik van passagiersgegevens voor het uitoefenen van grenscontroles en het tegengaan van illegale migratie wordt onderkend door de International Civil Aviation Organisation (ICAO), hetgeen op luchtvaartgebied de gespecialiseerde intergouvernementele organisatie van de Verenigde Naties is, de International Air Transport Association (IATA), hetgeen de internationale organisatie is van luchtvaartmaatschappijen wereldwijd, en de internationale intergouvernementele douane organisatie, World Customs Organisation (WCO).

Hierbij wordt in de eerste plaats gewezen op de richtlijnen die door deze organisaties zijn vastgesteld, de **Guidelines on Advance Passenger Information (API)**¹¹ en de **Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data**¹². Ten aanzien van het gebruik van passagiersgegevens voor het uitvoeren van grenscontroles wordt in deze richtlijnen het volgende opgemerkt: “Co-operation, particularly in relation to intelligence exchange, is extremely important, especially as it is now well recognized that success in the enforcement of Customs and other laws relies much more on carefully targeted efforts based on high quality intelligence than it does on random or systematic action. It is simply not an efficient use of manpower to systematically stop every passenger and carry out a thorough inspection of his or her baggage, etc. Border Control Agencies have been aware of this for some time and have been making significant efforts to ensure that their resources are directed toward those areas where they are most likely to produce significant results.”¹³

In deze richtlijnen wordt ten aanzien van het gebruik van API het volgende geconcludeerd: “Advance Passenger Information (API) is already in use at a number of locations around the world and has brought benefits to all concerned

(Border Control Agencies, Passengers, Airport Authorities, Carriers).” De voordelen zijn als volgt: positieve effecten, m.n. gelet op de snelheid van de doorstroming bij de grenspassage (voor de reiziger), verhoogde veiligheid en minder risico tot weigering aan de grens van een aangevoerde passagier en de daarmee gepaard gaande terugvoer-verplichting (voor de luchtvaartmaatschappijen), API stelt in staat grenscontrole gericht uit te voeren (voor de grenscontroleautoriteiten), verhoging snelheid en efficiëntie van grenspassage (voor de luchthavens).¹⁴

In de PNR richtlijnen wordt met betrekking tot het nut van het gebruik van PNR data het volgende vastgesteld:

“Identification of potentially high-risk passengers through PNR data analysis provides States and aircraft operators with a capacity to:

- A. improve aviation security;
- B. enhance national and border security;
- C. prevent and combat terrorist acts and related crimes and other serious crimes that are transnational in nature, including organized crime, and to enforce warrants and prevent flight from custody for such crimes;
- D. protect the vital interests of passengers and the general public, including health;
- E. improve border control processing at airports; and
- F. facilitate and safeguard legitimate passenger traffic.”¹⁵

Met betrekking tot het nut en de effectiviteit van het gebruik van passagiersgegevens wordt voorts gewezen op een studie t.a.v. ‘Advanced Information’, die FRONTEX, het EU agentschap verantwoordelijk voor grenscontroles, recentelijk heeft uitgevoerd.¹⁶ In deze studie wordt gewezen op het succesvolle gebruik van passagiersgegevens (middels watchlists en profielen) door de VS, het VK en

¹¹ WCO/IATA/ICAO Guidelines on API, 2010

¹² ICAO Guidelines on PNR data, 2010

¹³ WCO/IATA/ICAO Guidelines on API, 2010, par. 1.4, p. 3.

¹⁴ WCO/IATA/ICAO Guidelines on API, 2010, par. 5.7 - 5.10

¹⁵ ICAO Guidelines on PNR, par. 2.2.2

¹⁶ FRONTEX, Research and Development Unit, “Challenges and Areas for Improvement on Advance Information in the EU”

Australië en dat dit als model dient voor vele andere landen, waaronder de EU-lidstaten. De door de EU gepropageerde strategie van 'Integrated Border Management' voorziet immers in actief gebruik van passagiersgegevens voorafgaand aan de daadwerkelijke grensoverschrijding. De FRONTEX studie concludeert dat API in de praktijk een belangrijk instrument is gebleken te zijn in de strijd tegen grensoverschrijdende misdaad. Identificatie van gezochte personen vindt plaats door passagiersgegevens te vergelijken met het Schengen Information System (SIS), Interpol and nationale databases. Men merkt daarbij op dat "If the use of API were to be strictly circumscribed to border control purposes, such matching would not be possible, neither would national authorities be able to react on any alerts which are triggered. This limitation would be detrimental for MSs' efforts to fight cross-border crime and would render ineffective the significant investments made to this effect in terms of equipment, funds and human resources."¹⁷

In deze studie wordt verder geconcludeerd dat gebruik van PNR data nuttig kan zijn om illegale immigratie tegen te gaan, aangezien op die manier bijvoorbeeld bepaalde reisroutes en trends onderkend kunnen worden. Om die reden wordt het van belang geacht dat de PNR richtlijn, waarover in de EU thans onderhandeld wordt, ruimte biedt om passagiersgegevens ook voor het doel van grenscontrole te gebruiken.

API en PNR hebben voor grenscontrole een belangrijke meerwaarde, volgens de FRONTEX studie: "API and PNR provide the tools for the development of a new border control paradigm in which risk analysis is carried out beforehand, and only those passengers posing a potential threat are thoroughly checked at the border. One of the key advantages of this new paradigm is that it contributes to passenger facilitation."

Het **EU evaluatierapport van de API richtlijn** besteedt ook aandacht aan het nut en de effectiviteit van de systematische verzameling en verwerking van API data. Het rapport concludeert echter dat, gelet op het feit dat API systemen in de lidstaten nog maar kort functioneren, te weinig systematische data beschikbaar zijn om daarover een algemene uitspraak te doen. Het rapport noemt desalniettemin een aantal concrete resultaten. In Oostenrijk is in 2010 en 2011

¹⁷ ibid, p. 10-11

'actie ondernomen' ten aanzien van 0,4% van alle internationale passagiers van wie API data verzameld zijn. In Italië is in 2011 'actie ondernomen' ten aanzien van 0,7% van de internationale passagiers van wie API data verzameld is. In Duitsland is met behulp van API over de afgelopen vier jaar (2008-11) in ca. 7% van de vluchten, waarvan API data is verzameld, een persoon geïdentificeerd als voorkomend op een lijst van gezochte personen of als verhoogd risico.¹⁸ In de afgelopen 6 jaar zijn in het VK, als onderdeel van een operatie om 'human trafficking and smuggling' tegen te gaan, met gebruik van API 17.000 personen teruggezonden naar derde landen en zijn 27 facilitators gearresteerd. Daarnaast zijn in het VK 240 verloren/gestolen paspoorten/documenten in beslag genomen.

De EU evaluatie heeft ook onderzoek gedaan naar de vraag in hoeverre de verwerking van API data volgens de competente autoriteiten in de verschillende lidstaten effectief heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelen van de richtlijn, nl. grenscontrole en het tegengaan van illegale immigratie. De evaluatie concludeert dat "overall, the implementation of API has helped to improve border controls, as data has been received in advance, providing additional preparatory time and an ability to target in advance passengers who are subject to an 'alert' ".¹⁹ De betrokken autoriteiten in de EU lidstaten oordeelden in het algemeen positief over de toegevoegde waarde van API voor het sneller nemen van actie tegen illegale migranten en verdachte criminelen; meer dan 60% schatte de impact van API als 'zeer groot of aanzienlijk' in. Daarnaast waren de meeste betrokken autoriteiten in de EU lidstaten ook positief over de effecten van API op de snelheid waarmee de grenscontrole kon worden uitgevoerd en het effect voor wat betreft technologische vernieuwing, ofschoon deze impact minder uitgesproken positief geacht werd te zijn dan het effect op het tegengaan van illegale immigratie. Het gebruik van API heeft volgens de meeste betrokken autoriteiten voorts positief effect voor wat betreft de inzet van staf bij het tegengaan van illegale immigratie. Gebruik van API en het gebruik van risicoprofielen heeft volgens de evaluatie ook geleid tot betere kennis van gebruikte migratieroutes en de activiteiten die verricht worden om een identiteit te verbergen.

¹⁸ EU evaluatie van de API richtlijn, p. 92 e.v.

¹⁹ ibid, p.93.

Het gebruik van API heeft op de volgende wijzen bijgedragen aan het terugdringen van illegale migratie:

- Door verbeterde risicoprofielen van internationale passagiers;
- Hogere opsporingspercentages van personen die met verloren of vervalste documenten trachten in te reizen;
- Door illegale migranten die de buitengrens trachten te overschrijden via de grote luchthavens tegen te houden, met kennis van de belangrijkste landen van herkomst en door middel van controles van passagierslijsten.

Gebruik van API heeft tevens impact gehad bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme (opsporing van personen die mogelijk veiligheidsrisico vormen/ onderzoek, arrestatie en veroordeling criminelen).²⁰

Uitgaande vluchten; Zoals hierboven (in par. 4.5) is aangegeven, verzamelen verschillende landen passagiersgegevens ook op uitgaande vluchten. Dat geldt voor zowel niet-Europese landen (VS, Australië, Nieuw-Zeeland, Cuba, Mexico, Zuid-Korea en Zuid-Afrika), als voor Europese landen (VK, Frankrijk en Finland). Zoals tevens hierboven is aangegeven, geldt dat het nut, voor wat betreft grenscontrole en het tegengaan van illegale migratie, vooral gelegen is in het kunnen onderkennen van bepaalde reisbewegingen, die door mensenhandelaars en mensensmokkelaars - en bij illegale migratie in het algemeen - worden gebruikt. Patronen van georganiseerde, grensoverschrijdende criminaliteit en illegale migratieroutes kunnen op deze manier in beeld worden gebracht. Zoals hierboven is aangegeven maken de **VS, Australië, Canada, Nieuw-Zeeland, Zuid-Korea en het Verenigd Koninkrijk** het meest actief gebruik van passagiersgegevens, waaronder PNR. Ten aanzien van de ervaringen en de effectiviteit melden de overheidsdiensten van drie van deze landen, het volgende.

4.2 ERVARINGEN VS ²¹

- Pre-screening vindt in de VS plaats d.m.v. vergelijking van API data met watchlists voor vertrek van het vliegtuig en risico-gestuurd gebruik van PNR en API.

²⁰ ibid, p.114, 115

²¹ Information US Customs and Border Protection, Dept of Homeland Security, October 2012

- API wordt gebruikt vanaf 1988; i-API vanaf 2007.
- Eerste gebruik van PNR per 1992; geautomatiseerd verzamelen op basis van vrijwilligheid is gestart in 1995; wettelijke verplichting sinds 2002.
- Luchtvaartmaatschappijen zijn verplicht PNR data tot 72 uur voor vertrek aan te leveren.
- PNR is succesvol gebleken voor opsporing: terrorisme, mensensmokkel, drugssmokkel, voortvluchtige plegers van ernstige geweldsmisdrijven.
- Effectiviteit PNR wordt door de VS autoriteiten geïllustreerd met de volgende cijfers:
 - Gecombineerd gebruik van API-PNR hebben de CBT (Customs and Border Protection) in staat gesteld meer dan 5.000 personen te identificeren met banden met terrorisme.
 - 2009: 1/3 van alle personen die als 'known or suspected terrorists' werden aangemerkt (126), aan wie de toegang tot de VS werd ontzegd, werden op basis van PNR geïdentificeerd.
 - 2008: 1.834 matches op basis van 'terrorismeprofielen'.
 - 2007: aan ong. 844 personen per dag werd de toegang geweigerd. Aan 300 personen werd de toegang geweigerd op grond van feit dat zij voorkwamen op 'US terrorist watchlists'.

4.3 ERVARINGEN CANADA ²²

- Het programma waarbij API en PNR wordt gebruikt bestaat sinds 2003; op dat moment leverden 23 luchtvaartmaatschappijen API aan en 6 luchtvaartmaatschappijen PNR.
- Op dit moment (situatie najaar 2012) leveren 150 commerciële luchtvaartmaatschappijen die naar Canada vliegen API data aan op ong. 900 vluchten per dag, en voor 23.000.000 vliegtuigpassagiers per jaar. 60 luchtvaartmaatschappijen leveren PNR data aan, hetgeen meer dan 90% vormt van alle internationale vliegtuigpassagiers die naar Canada reizen.
- Het API/PNR programma wordt uitgevoerd binnen de volgende wettelijke kaders: Customs Act, Passenger Information (Customs) Regulations, Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), Immigration and Refugee Protection Regulations, Protection of Passenger Information Regulations,

²² Information Canada Border Services Agency, October 2012

Privacy Act, Access to Information Act.

- Een integraal onderdeel van het grensmanagement door de CBSA (Canadian Border Services Agency) bestaat uit een risico-gestuurd programma waarbij passagiersgegevens gebruikt worden om personen en goederen te onderkennen en te onderscheppen, die een hoog onbekend risico vormen voor veiligheid van Canada. Deze informatie- en risicogestuurde aanpak wordt door de CBSA reeds meer dan 25 jaar gebruikt. Binnen de CBSA is een speciale 'program authority for targeting' ingericht.
- Statistische en getalmatige informatie wordt door Canada niet verschaft.

4.4 ERVARINGEN ZUID-KOREA ²³

- Zuid-Korea kent sinds 2005 een programma waarbij op alle ingaande en uitgaande vluchten API gegevens moeten worden aangeleverd.
- Met gebruik van API kan preventief risicomanagement uitgevoerd worden, waarmee voorafgaand aan inreis/uitreis personen onderkend worden die een hoog risico vormen, incl. personen aan wie de toegang tot Zuid-Korea ontzegd wordt ('inadmissible persons').
- Zuid-Korea kent een i-API systeem dat vanaf juli 2010 verplicht is voor alle nationale en buitenlandse luchtvaartmaatschappijen en dat voor alle passagiers geldt, met uitzondering van bemanning en transit passagiers.
- Met behulp van API is aan een toenemend aantal personen de toegang geweigerd of is een visum-restrictie opgelegd: 10.556 in 2007, 16.905 in 2010, 16.259 in 2011.
- Met behulp van i-API is een groeiend aantal passagiers onderkend aan wie de toegang tot Zuid-Korea is geweigerd en aan wie een verbod is opgelegd om aan boord van een vliegtuig richting Korea te gaan: 3.659 personen in 2010 en 6.327 personen in 2011.
- Indien sprake is van een overtreding of verdenking van een overtreding van de Immigration Act, wordt relevante PNR informatie m.b.t. de betrokken persoon geraadpleegd, die luchtvaartmaatschappijen verplicht zijn aan te leveren aan de autoriteiten. Gebruik van PNR heeft de autoriteiten in Korea, in combinatie met gebruik van API, in staat gesteld om passagiers die potentieel een hoog risico vormen te identificeren en daarop adequaat te reageren.

²³ Information Paper South Korea, ingezonden t.b.v. ICAO FAL vergadering, najaar 2012

- Vanaf januari 2012 leveren 55 luchtvaartmaatschappijen systematisch PNR informatie aan.

4.5 ERVARINGEN NIEUW-ZEELAND ²⁴

- In NZ zijn de douane (Customs Service), de immigratie-autoriteiten en het ministerie 'for Primary Industries' verantwoordelijk voor de risico-analyse en de toegang aan de grens. De toepasselijke wetgeving is: Customs and Excise Act 1996, Immigration Act 2009 en Biosecurity Act 1993.
- Binnen de kaders van deze wetgeving hebben de hoofden van de betrokken diensten de bevoegdheid om te bepalen op welke wijze en in welke vorm luchtvaartmaatschappijen API en PNR data moeten aanleveren.
- De NZ regering heeft de volgende strategische doelen geformuleerd voor de bij de grenscontrole betrokken diensten:
 1. bestrijding georganiseerde misdaad door de nadruk te leggen op verboden drugs, pornografie van kinderen, mensensmokkel
 2. efficiëntere en veiliger facilitatie van passagiers
 3. bescherming van NZ t.o.v. personen die een bedreiging vormen van NZ's belangen
 4. bescherming tegen biologische bedreigingen
- Verzamelen en gebruiken van passagiersgegevens voorafgaand aan de in- en uitreis wordt van essentieel belang geacht voor de realisatie van bovengenoemde doelen.
- Gebruik van PNR data door de grenscontrole-autoriteiten draagt bij aan:
 1. verminderde bedreiging van NZ door a. het voorkomen en opsporen van overtredingen op het terrein van immigratie, douane en biosecurity; b. voorkomen en opsporen van andere misdrijven die bedreigd zijn met een gevangenisstraf, c. internationale samenwerking ter bestrijding van ernstige transnationale misdaad en terrorisme;
 2. bescherming van de gezondheid en veiligheid van de bevolking;
 3. efficiënte afhandeling van internationale passagiers aan de grens.
- M.b.t. onderbouwing van nut en effectiviteit van het gebruik van API en PNR merken de NZ autoriteiten op dat deze informatie niet openbaar is, maar dat dienaangaande het volgende kan worden opgemerkt:

²⁴ Informatie verkregen van New Zealand Customs Service, 26-10-12.

1. Gebleken is dat het vooraf verzamelen van passagiersdata, in combinatie met geautomatiseerde risico-gestuurde screening, een efficiënt en effectief middel is om passagiers te onderkennen die mogelijk een hoger risico vormen en derhalve extra aandacht bij de grenspassage behoeven.
2. Deze middelen stellen ook in staat passagiers te onderkennen die een laag risico vormen.
3. In 2010/11 zijn 2.5 miljoen buitenlandse reizigers aangekomen in NZ. Door het voorafgaand aan de inreis verwerken van passagiersdata heeft men voorkomen dat 1.110 passagiers aan boord gingen van een vliegtuig op het moment van vertrek. Daarnaast zijn met behulp van passagiersdata 1.811 personen geïdentificeerd die na aankomst in NZ in aanmerking kwamen voor specifieke ondervraging door de immigratie-autoriteiten. Aan 201 personen werd vervolgens de toegang tot NZ geweigerd.

4.6 ERVARINGEN VK ²⁵

- e-Borders is het programma ter verbetering van de grenscontrole en bescherming tegen terrorisme. Doelen zijn:
 - Bescherming tegen terrorisme;
 - Tegengaan transnationale misdaad en opsporen door Justitie van gezochte voortvluchtigen;
 - Identificatie van personen die misbruik hebben gemaakt van de immigratie-regels: overstayers, uitgezette vreemdelingen, ongewenst-verklaarde vreemdelingen;
 - Verzamelen van informatie om van terrorisme en criminaliteit verdachte personen te onderkennen, gebaseerd op hun reisgedrag;
 - Effectieve inzet van capaciteit.
- Het VK verzamelt een basis API-set (MRZ) op – in beginsel - alle ingaande en uitgaande vluchten en vergelijkt deze met watchlists van personen die bekend zijn bij rechtshandavings- of grenscontrole-autoriteiten.
- Op bepaalde risicoroutes verzamelt het VK ook overige passagiersdata (PNR). Hiermee kunnen personen worden onderkend die, bijv. door de reisroutes die zij gebruiken, een hoog risico vormen. Ook kunnen door analyse van deze data ‘associates’ van criminelen/verdachten worden geïdentificeerd. Verdere

meerwaarde gelegen in combinatie van API en PNR om hoog-risico personen te onderkennen.

- e-Borders stelt voorts een reisroute-databank samen, die zowel dient om te controleren of de immigratieregels worden nageleefd (o.a. naleving visum-vereiste) als om bepaalde relevante patronen te onderkennen van illegale gedragingen en ook om het reisverleden van verdachten/criminelen te checken (gebruikt bij opsporing na aanslagen op Londense underground).
- Data worden ook gebruikt voor maken van profielen ter opsporing van criminelen en terroristen, bijv. door te kijken naar reisbureaus, betaalmethodes, ongebruikelijke reisbewegingen.
- Momenteel verzamelt het VK passagiersdata van ong. 55% van alle inbound en 60% van alle outbound vluchten. Deze percentages gaan omhoog. Op alle, van buiten de EU (en EER) inkomende, vluchten verzamelt men thans API data. Thans leveren 124 luchtvaartmaatschappijen passagiersdata aan e-Borders op 3.400 vluchtroutes.
- Resultaten e-Borders:
 1. Jaarlijks worden 128 miljoen passagiersbewegingen het VK in- en uitgaand gecheckt.
 2. In totaal zijn door e-Borders meer dan 500 miljoen passagiersbewegingen gecheckt en zijn 230.000 ‘alerts’ uitgegaan, hetgeen resulteerde in ruim 12.700 arrestaties o.g.v. misdrijven incl. moord (70), verkrachting/sexuele misdrijven (262) en kidnapping(48).
 3. Veelvuldige inbeslagneming van grote hoeveelheden drugs, sigaretten e.d., verloren, gestolen of vervalste paspoorten, identificatie van mensensmokkelaars en toegangswijgering voor overtredingen van de immigratie-wetgeving.
 4. Vergelijking met watchlists en databases is succesvol gebleken voor de opsporing van voorheen onbekende personen en heeft geleid tot risico-gerichte interventies wereldwijd bij aankomst en vertrek.
 5. Gebruik passagiersdata heeft in anti-terrorisme onderzoeken bijgedragen aan het opsporen van personen.
 6. e-Borders heeft de afgelopen jaren concrete (getalsmatig onderbouwde) successen geboekt bij de opsporing en vervolging t.a.v.:
 1. drugs, tabak en invoer van andere verboden goederen;
 2. frauduleus verkregen reisdocumenten of visa;
 3. eerdere overtredingen van immigratie-wetgeving;

²⁵ Briefing E-Borders secretariaat, Home Office, October 2012.

4. zaken waarin sprake was van strijd met het nationaal algemeen belang;
5. mensensmokkelaars.
7. Voor een beschrijving van de concrete zaken waarin het gebruik van passagiersgegevens, w.o. PNR, heeft geleid tot succesvolle opsporing wordt verwezen naar de briefing van e-Borders van okt. 2012.

wordt. Volgens het rapport dient de ontwikkeling en herziening van risico profielen adequater plaats te vinden. Het rapport laat zien dat het gebruik van risico profielen hoge eisen stelt aan de actualisering en verfijning van de profielen aan de hand van operationele informatie.

4.7 ERVARINGEN AUSTRALIË ²⁶

- In juni 2012 heeft het Australian National Audit Office een audit rapport uitgebracht over de wijze waarop grenscontroles worden uitgevoerd door de Australian Customs and Border Protection Service ('Processing and Risk Assessing Incoming International Air Passengers'). Onderstaande punten zijn daarop gebaseerd.
- Een risico-gebaseerde benadering bij het identificeren van personen die een potentieel risico vormen is essentieel voor het efficiënt inzetten van middelen ten behoeve van gerichte interventies en het onderscheiden van hoog en laag risico passagiers.
- Bijna 14 miljoen internationale passagiers arriveerden op Australische luchthavens in 2010–2011. Customs and Border Protection screende 99 % van deze passagiers voor hun aankomst tegen watchlists en databases in de 'Passenger Analysis Clearance and Evaluation (PACE)' database. Customs and Border Protection voert ook risico beoordelingen uit op basis van profielen en risico indicatoren.
- Het rapport concludeert dat de grenscontrole van inkomende internationale luchtvaartpassagiers in het algemeen goed wordt uitgevoerd. De 'performance target' wordt door de Customs and Border Protection gehaald, namelijk 92 % van de passagiers wordt bij de inkomende grenspassage binnen 30 minuten afgehandeld.
- Volgens het audit rapport kent de door de Customs and Border Protection toegepaste risico-gerichte benadering echter een aantal structurele zwakke elementen en lacunes. Vanwege deze lacunes bestaat er minder zekerheid dat het onderscheid van hoog en laag risico passagiers altijd goed gemaakt

²⁶ Australian National Audit Office, "Processing and Risk Assessing Incoming International Air Passengers", June 2012.

Country	Data		Purpose	Inbound / outbound		Timing	Method	Format	Data categories (1)		Actors
	API	PNR		inbound flights	outbound flights				push /pull	other categories	
Australië	X	X	PNR: voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige grensoverschrijdende criminaliteit (AUS Customs practice statement)	X (WCO) (AUS Customs practice statement)	X	API: after check-in at least before departure (WCO) PNR: till 72 hours prior to flight (Audit report 50)	push (Accenture/SITA) (Audit report 50)	PNR: PNRGOV; EDIFACT (WCO)	PNR19 (EU-AUS agreement, 2012)		Australian crime commission; Australian Federal police; Australian Security Intelligence Organisation; Commonwealth Director of Public Prosecutions; Department of Immigration and Citizenship; Office of Transport Security, Department of Infrastructure and Transport (AUS Customs practice statement)
Austria	X		all sorts of law enforcement at border (Frontex) improving border control and combating illegal immigration (Austria e-mail) for other public security purposes like fight against terrorism, serious crime etc on case to case basis (Austria e-mail)	X flights from outside EU and Schengen Not on charter flights now 80% coverage (Fact sheet, AU) (legal basis API)		after check-in at least before departure (Fact sheet, AU) (CIE)	push (legal basis API) (Austria e-mail)	UN/EDIFACT; US/EDIFACT (Fact sheet, AU) XML CSV (Austria e-mail)	API9 (legal basis API) (Austria e-mail)	* country of issuance and expiry date of travel document;	Local border control authorities in charge of respective Austrian destination airport Other security authorities on case-by-case basis (Austria e-mail)

(1): 'PNR 19' en 'API 9' in onderstaande matrix verwijst naar de omvang van de PNR en API set. PNR 19 is de volledige PNR dataset, API-9 is de (minimale) standaard API dataset zoals genoemd in de EU API richtlijn. Zie ook de uitleg in par. 3.1, p. 5.

Country	Data		Purpose	Inbound / outbound		Timing	Method	Format	Data categories (1)		Actors
	API	PNR		inbound flights	outbound flights				push/pull	other categories	
Canada	X	X	fight against terrorism and criminality identify persons in relation with terrorism or other serious crime transnational in nature (beschikking COMM, 2006) (Memorandum D2-5-11, CBSA)	X (beschikking COMM, 2006)		after flight closure (Accenture/SITA) (Memorandum D2-5-11, CBSA)	push (Accenture/ SITA) (beschikking COMM, 2006)	PAXIS (beschikking COMM, 2006)	PNR19 (Memorandum D2-5-11, CBSA) (Memorandum D1-16-3, CBSA)		Canada Border Services Agency; (beschikking COMM, 2006)
Cuba	X			X (KLM)	X	within first 15 minutes after takeoff	push (Memorandum CU)	UN/EDIFACT (Fact sheet, CU)	API9 (Memorandum, CU)	* gender; * passenger or crew; * PNR locator code	Immigration Department; Customs Department (Memorandum, CU)
Czech Republic	X		in order to fight illegal immigration and to guarantee public security (Air carrier manual) all sorts of law enforcement at border (Frontex) prevention of terrorism (CIE)	X flights from outside EU (Air carrier manual) from outside Schengen 19 countries (CIE)		at the end time of the shipment and before the departure of the means of transport (Air carrier manual)	push (Factsheet, CZ)	UN/EDIFACT PAXLST (Air carrier manual)	API9 (API request, CZ) (Air carrier manual)	* info on flight routes (CIE)	Directorate of Alien Police Service (Air carrier manual) Alien's police; criminal police; (CIE)
Cyprus	X		improve border controls; fight illegal immigration; all sorts of law enforcement at border (Frontex) (CY law 146-2007)	X flights from outside EU (Fact sheet, CY)		upon completion ticket control (CY law 146-2007)	push (CY law 146-2007)	UN/EDIFACT (Fact sheet, CY)	API9 (CY law 146-2007)		* Immigration Police

Country	Data		Purpose	Inbound / outbound		Timing	Method	Format	Data categories (1)		Actors
	API	PNR		inbound flights	outbound flights				other categories		
Denmark	X	X	all sorts of law enforcement at border (Frontex) customs improve border controls fight illegal immigration (CIE)	X airport police selects specific flights (CIE)			push (CIE)	structured (compatible) Excel format (CIE)	API9 (CIE) PNR19		
Estonia	X	X	improve border controls; fight illegal immigration; all sorts of law enforcement at border (Frontex) to prevent problematic security situations; for risk profiling (CIE)	X all flights from outside EU (Estonia) (CIE)		after check-in (Estonia)	pull (Estonia)	CSV (Mail Estonia)	API9 PNR19 (Estonia)		API: Estonian Border Guard; Police; surveillance or security agencies PNR: Customs (CIE) (Estonia)
Finland	X In case the Border guard so requests		all sorts of law enforcement at border (Frontex)	X flights from outside EU (IATA)	X	after check-in (IATA)		UN/EDIFACT (IATA)	API9 (IATA)		Border guard (IATA)
France	X		improve border controls; fight against terrorism and irregular immigration (ECAC survey) (CIE) all sorts of law enforcement at border (Frontex)	X flights from outside EU (IATA) 30 particular routes (CIE)	X	flight closure (IATA)		UN/EDIFACT PAXLST (IATA)	API9 (IATA)	* gender	Gendarmerie nationales; police (Journal Officiel, Lois, Fr) Central agencies of Ministry of Interior (CIE)

Country	Data		Purpose	Inbound / outbound		Timing	Method	Format	Data categories (1)		Actors
	API	PNR		inbound flights	outbound flights				other categories		
Germany	X		allow more time for the border-police check of the passengers and a more thorough control can take place in order to combat illegal immigration (comm of flight pass data, DE)	X federal police HQ specify which routes (CIE)		after passenger acceptance is finalised (Fact sheet, DE) after boarding (CIE)	push (Specs of interfaces)	UN/EDIFACT PAXLST; CSV (Specs of interfaces)	API9 (Fact sheet, DE)	* gender; * place of issuance traveldocument; * routing; * number and country of issuance visa	German Federal Police (Specifications of interfaces)
Greece	X		all sorts of law enforcement at border (Frontex) improve border controls; fight illegal immigration; (API official decree)	X flights from outside EU (Fact sheet, SL) (API official decree)		after check-in (API official decree)	push (Fact sheet, SL)	via e-mail in Excel format (Fact sheet, SL)	API9 (Fact sheet, SL)	* place of issuance, date of issuance and expiry date of traveldocument * point of boarding	
Hungary	X		in order to fight illegal immigration and to guarantee public security (Frontex meeting) all sorts of law enforcement at border (Frontex) for procedures that cover criminal or petty offences (CIE)	X flights from outside EU airport division of police selects specific countries (Frontex meeting) (CIE)		after check-in (CIE)	push (Frontex meeting)	via SITA, Internet or fax	API9 (Frontex meeting)	* expiry date of traveldocument; * place of issuance traveldocument; * place of transit; * stateless status (CIE)	airport and ordinary police (Frontex meeting) (CIE)

Country	Data		Purpose	Inbound / outbound		Timing	Method	Format	Data categories (1)		Actors
	API	PNR		inbound flights	outbound flights				push /pull	other categories	
India	X		expeditious immigration clearance and enhancing security screening of passengers (Outcome budget, Gov India)	X (KLM)		before landing (Guideline to carriers)	push (Guideline to carriers)	UN/EDIFACT; US/EDIFACT (Guideline to carriers)	API9	* number of crews on flight; * PNR locator code; * serial number and status of crew and passengers; * country of issuance and expiry date of traveldocument; * gender; * residential country code; * number, place and date of issuance visa (Guideline to carriers)	Immigration Authority (FAQ Immigration India)
Ireland	X		improving border control and combating illegal immigration (S.I. No. 597 of 2011) all sorts of law enforcement at border (CIE) (Frontex)	X all flights from outside EU (S.I. No. 597 of 2011)		after check-in (S.I. No. 597 of 2011) during boarding (CIE)	push (S.I. No. 597 of 2011)		API9 (S.I. No. 597 of 2011)		Irish Immigration Authorities (S.I. No. 597 of 2011)
Italy	X		in order to improve border controls and combating illegal immigration (Decreto legislativo 2 agosto 2007 144 - API) all sorts of law enforcement at border (Frontex)	X countries identified as 'at risk' (CIE)		at boarding (CIE)		XML	API9 (Decreto legislativo 2 agosto 2007 144 - API)	* gender;* expiry date of used traveldocument	customs officers; immigration officers

Country	Data		Purpose	Inbound / outbound		Timing	Method	Format	Data categories (1)		Actors
	API	PNR		inbound flights	outbound flights				other categories		
Japan	X			X (KLM)		depending on flight length; 90 minutes or 30 minutes or before arrival (Summary advance filing rules, JP) (API Amendment, JP)	push (Summary advance filing rules, JP)	UN/EDIFACT (Fact Sheet, JP)	API9 (Summary advance filing rules, JP) (Fact Sheet, JP) (API Amendment, JP)	* gender; * ultimate destination	Ministry of Justice; National Police Agency; Customs (Summary advance filing rules, JP) (API Amendment, JP)
Latvia	X		all sorts of law enforcement at border (Frontex) improving border control and combating illegal immigration (Latvia e-mail) for public order protection of state security interest (CIE)	X flights from outside EU border guards select specific countries (CIE) (Latvia e-mail) (Law on aviation)		after check-in (Law on aviation)	push (Latvia e-mail)	any available format (Latvia e-mail)	API9 (Law on aviation)		Borderguard staff (Latvia e-mail)
Lithuania	X		all sorts of law enforcement at border (Frontex)	X flights from outside EU (leg. review)		after check-in (CAA, LT)	push (CAA, LT)		API9 (leg. review)		State Border Guard Service (CAA, LT)
Luxembourg	X		all sorts of law enforcement at border (Frontex) improving border control and combating illegal immigration (Lux mail)	X flights from outside EU (Req legislation) non-automatic system (CIE)		after end of check-in (Req legislation)	push (Req legislation)	UN/EDIFACT PAXLST (Req legislation)	API9 (Req legislation)	* place of border crossing of departure	La police grand-ducale (Req legislation) (Lux mail)

Country	Data		Purpose	Inbound / outbound		Timing	Method	Format	Data categories (1)		Actors
	API	PNR		inbound flights	outbound flights				push /pull	other categories	
Malta	X		combating illegal immigration (CIE) all sorts of law enforcement at border (Frontex) (CIE)	X ad-hoc system (CIE)		on departure (CIE)	push (MT Police Force)	via e-mail (CIE)	API9 (CIE)		Immigration Authorities (MT Police Force)
Mexico	X	X		X (SITA, MX) (KLM)	X	72 hours before flight, and after that 48* hours, 24* hours 8* hours, 30* minutes and at actual time of departure * may only provide new PNR information (SITA, MX)	push (SITA, MX)	EDIFACT; XML (SITA, MX)	PNR19 (SITA, MX)		El Servicio de Administración Tributaria "SAT" (SITA, MX)
New Zealand	X	X	prevention, detection, investigation and prosecution of immigration, customs and biosecurity offences prevention, detection, investigation and prosecution of other offences punishable by imprisonment international co-operation to combat serious trans-national crime and terrorism protection of health and safety of members of the public efficient processing of international passengers at the border (Mail Customs)	X (API legislation, NZ)		PNR: 72 hours prior to flight API: at check-in (Audit report Customs)	API: push PNR: pull, moving towards push (Factsheet 35) (Mail Customs)	UN/EDIFACT PAXLST; CSV (WCO, NZ) (Fact sheet 35)	PNR19 (Fact sheet 35)		New Zealand Customs Service (WCO, NZ) (Fact sheet 35)

Country	Data		Purpose	Inbound / outbound		Timing	Method	Format	Data categories (1)		Actors
	API	PNR		inbound flights	outbound flights				push /pull	other categories	
Poland	X		all sorts of law enforcement at border (Frontex)	X (Rep Pol Min Fin, PL)		10 minutes after flight departure (Rep Pol Min Fin, PL)	push	UN/EDIFACT PAXLST (Control document)	API9 (Rep Pol Min Fin, PL)	* passenger status;* place of birth; * place of issuance and expiry date of travel document; * routing; * PNR locator code	Customs Department (Control document)
Portugal	X		improving border controls and combating illegal immigration (ECAC) all sorts of law enforcement at border (Frontex)	X flights from outside Schengen (ECAC)		during check-in (Act 23/2007)	push (Act 23/2007)	UN/EDIFACT (ECAC)	API9 (Act 23/2007)		Servico de Estrangeiros e Fronteiras “SEF” (Act 23/2007)
Republic of Korea	X	X	preventive risk management; shorter cues for bona fide passengers; identify and manage high-risk passengers (Info paper ICAO)	X (Info paper ICAO) (KLM)	X	APIS: 2 hours before arrival / 20 minutes after departure iAPP: 72 hours till 30 minutes before departure (Info paper ICAO)		UN/EDIFACT; US/EDIFACT (Info paper ICAO)	PNR19 (Info paper ICAO)		Ministry of Justice (Info paper ICAO)
Romania	X		all sorts of law enforcement at border (Frontex) (CIE) risk analysis; improve border controls; fight illegal immigration (CIE)	X all flights from outside EU (CIE)		at boarding (CIE)	push (CIE)		API9		Romanian Border Police (CIE)
Slovenia	X		N/A	N/A	N/A	both at check-in and at boarding, depending on air carrier (CIE)	pull (IATA)	N/A	N/A	N/A	(Police State Border Control Act 2010)

Country	Data		Purpose	Inbound / outbound		Timing	Method	Format	Data categories (1)		Actors
	API	PNR		inbound flights	outbound flights				push /pull	other categories	
South Africa	X		facilitating processing of passengers; preventing, detecting, investigating or punishing any offences committed under this Act or any other law by such passenger; facilitating any border security measures at an international airport; protecting the health and safety of passengers and members of the public (<i>Special provisions, ZA Gov</i>)	X (IATA) (KLM)	X	after flight closure (<i>APP Bulletin, ZA</i>)	push (FAQ, ZA)	UN/EDIFACT; PAXLST (IATA) (<i>Fact Sheet ZA</i>)	(<i>Fact Sheet ZA</i>) (<i>APP Bulletin, ZA</i>)	* number and type used traveldocument; * state of issuance and expiry date of used traveldocument; * nationality; * full name; * date of birth; * gender	South African Revenue Service (IATA)
Spain	X		fighting illegal immigration and guaranteeing public security (<i>Min. Pres., SP</i>) all sorts of law enforcement at border (<i>Frontex</i>) fight crime at any level to protect citizens against security threats preventing terrorism (<i>CIE</i>)	X all flights from outside Schengen and EU (<i>Min. Pres., SP</i>) (<i>CIE</i>)	X	after boarding and before departure (<i>Min. Pres., SP</i>) some at boarding (<i>CIE</i>)	push (<i>Min. Pres., SP</i>)	UN/EDIFACT; US/EDIFACT XML	API9 (<i>Min. Pres., SP</i>)		Secretariat of State for Security of the Ministry of the Interior (<i>Min. Pres., SP</i>) police; civil guard (<i>CIE</i>)
Sweden		X	to facilitate the immigration control at Swedish borders (<i>Act PNR, 2006</i>)	X flights from outside Schengen (<i>Aliens act 2006</i>)		after check-in (<i>Aliens act 2006</i>)	push (<i>Aliens act 2006</i>)		PNR19		Swedish Customs; (<i>Act PNR, 2006</i>)

Country	Data		Purpose	Inbound / outbound		Timing	Method	Format	Data categories (1)		Actors
	API	PNR		inbound flights	outbound flights				push /pull	other categories	
Switzerland	X		improve border controls and fight illegal immigration (Federal Office of Migration, SW)	X (IATA) (FactSheet, SW)		after check-in (Fact Sheet, SW)	push (Federal Office of Migration, SW)	UN/EDIFACT PAXLST; CSV (API Interface Specification, SW)	API9 (Fact Sheet, SW)	* gender; * country of issuance traveldocument; * place of transit and final destination	Federal Office of Migration (API Interface Specification, SW) cantonal police; border guards (CIE)
United Kingdom	X	X	improve border controls; identify and target individuals of interest; fight against terrorism and prevention and detection of serious crime and terrorism (ECAC, oct 2012) (House of lords, 2011, UK) all sorts of law enforcement at border (Frontex)	X (parliament. uk, 2007) (KLM) all flights from outside EU (CIE)	X	72 hours till 30 minutes before departure and 30 after flight departure to confirm (Overview, UKBA)	push (accenture / SITA)	UN/EDIFACT; XML	PNR19 (House of lords, 2011, UK)		Customs; police; immigration; UK Border Agency (Accenture/SITA)
United States of America	X	X	fight against terrorism, serious crime and transportation security; protection vital interest data subject of other persons; criminal judicial proceedings; otherwise required by law (PIA, DHS)	X (KLM)	X	API: 72 hours till closing of doors PNR: till 72 hours prior to flight (Reference Guide, DHS)	push (Reference Guide, DHS)	UN/EDIFACT PAXLST (Reference Guide, DHS)	PNR19 (Privacy Policy, CBP)		Department of Homeland Security; US customs; border protection; (FAQ, US CBP)



Dit is een uitgave van:
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Programmadirectie Identiteitsmanagement en Immigratie
Eenheid Beleid en Wetgeving
www.rijksoverheid.nl/venj
Januari 2013 | Publicatienr: J-20813