



Regeling van de Minister voor Immigratie en Asiel van 16 oktober 2011, nr. IDMI-UIT-2011-0275, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (honderdenachtste wijziging)

De Minister voor Immigratie en Asiel,

Gelet op artikel 2.2a, vierde en zevende lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000;

Besluit:

ARTIKEL I

Het Voorschrift Vreemdelingen 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.1a komt te luiden:

Artikel 2.1a

1. De vervoerder, bedoeld in artikel 2.2a, eerste lid, van het Besluit, verzamelt de passagiersgegevens, bedoeld in artikel 2.2a, derde lid, van het Besluit ten aanzien van alle passagiers die hij naar de luchthaven Schiphol vervoert vanaf een luchthaven, genoemd in bijlage 1a.
2. De vervoerder zendt de krachtens het eerste lid verzamelde passagiersgegevens elektronisch, voor het einde van de instapcontroles aan de ambtenaar belast met de grensbewaking aan het door die ambtenaar aangegeven adres.
3. De ingevolge het tweede lid te zenden gegevens worden verzonden in een bericht met de structuur die is gebaseerd op de vanwege de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties vastgestelde indeling voor elektronische gegevensuitwisseling voor overheid, handel en vervoer, gepubliceerd onder de titel: Electronic Data Interchange For Administration, Commerce and Transport (EDIFACT) Passenger List Message (PAXLST).

B

Na Bijlage 1 wordt de volgende bijlage ingevoegd:

Bijlage 1a, behorend bij artikel 2.1a, eerste lid, Voorschrift Vreemdelingen 2000

Luchthaven	Internationale luchthavencode
Aleppo International Airport	ALP
Bahrein International Airport	BAH
Bangkok Suvarnabhumi International Airport	BKK
Cairo International Airport	CAI
Colombo Bandaranaike International Airport	CMB
Damascus International Airport	DAM
Damman King Fahd International Airport	DMM
Doha International Airport	DOH
Dubai International Airport	DXB
Entebbe International Airport	EBB
Hong Kong International Airport	HKG
Istanboel International Atatürk Airport	IST
Istanboel Sabiha Airport	SAW
Jerevan Zvartnots International Airport	EVN
Johannesburg International Airport	JNB
Kathmandu Tribhuvan International Airport	KTM
Kiev Boryspil International Airport	KBP



Luchthaven	Internationale luchthavencode
Kuala Lumpur International Airport	KUL
Koeweit International Airport	KWI
Moskou Sheremetyevo International Airport	SVO
Nairobi Jomo Kenyatta International Airport	NBO
Panama Stad Tocumen International Airport	PTY
Peking Capital International Airport	PEK
Sao Paulo Guarulhos International Airport	GRU
Singapore Changi International Airport	SIN
Sint Petersburg Pulkovo Airport	LED
Teheran Imam Khomeini International Airport	IKA
Tripoli International Airport	TIP

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2012.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 16 oktober 2011

*De Minister voor Immigratie en Asiel,
G.B.M. Leers.*



TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Met deze regeling wordt voor luchtvaartmaatschappijen de verplichting geïntroduceerd om – zonder voorafgaande vordering – bepaalde passagiersgegevens van vluchten op aangewezen risicoroutes die op Schiphol landen, te verzamelen en te verstrekken aan de grensbewakingsautoriteiten (op Schiphol: de Koninklijke Marechaussee). Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 2.2a, vierde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, dat op zijn beurt weer een uitwerking is van de richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van de Europese Unie 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261; hierna: API-richtlijn).

De API-richtlijn heeft tot doel de grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden door erin te voorzien dat luchtvervoerders desgevraagd passagiersgegevens (zogenoemde Advance Passenger Information) vooraf verstrekken aan de ambtenaren belast met de grensbewaking. Het gaat hier om de informatie die ook is terug te vinden op het machine leesbare deel van het paspoort van de passagier en in de vluchtinformatie zoals die bij de luchtvaartmaatschappij bekend is, te weten: nummer en aard van het reisdocument, nationaliteit, volledige naam, geboortedatum, plaats van binnenkomst in de Europese Unie (de grensdoorlaatpost) en gegevens over vervoermiddel, alsmede tijd van vertrek en aankomst, het totaal aantal met dat vervoermiddel vervoerde passagiers en het eerste instappunt.

2. Uitbreiding van het aantal vluchten met een verhoogd risico op illegale immigratie

In juni 2008 is gestart met het zogenoemde project Advance Passengers Information (hierna: het API-project). Er werden van één luchtvaartmaatschappij, namelijk de Koninklijke Luchtvaartmaatschappij (hierna: KLM), passagiersgegevens verzameld en ontvangen die afkomstig zijn van 83 vluchten verdeeld over 14 luchthavens. Deze passagiersgegevens worden gebruikt met als doel grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie.

De verplichting om passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken heeft betrekking op vluchten die afkomstig zijn van luchthavens, ten aanzien waarvan op grond van objectieve informatie een hoog risico bestaat op illegale immigratie. Dit hoge risico is vastgesteld op basis van ervaringsgegevens. Voorafgaand aan het starten van het API-project is de bovenstaande werkwijze gemeld aan de Tweede Kamer in de brief van juli 2007 (Kamerstukken II 2006/2007, 30 897, nr. 11).

In de praktijk is op basis van ervaringsgegevens geconstateerd dat vreemdelingen, die voornemens zijn de buitengrenzen illegaal te passeren of hebben gepasseerd, op alle vluchten kunnen voorkomen. Het vestigen van de aandacht van de ambtenaren, die belast zijn met de grensbewaking, op specifieke vluchten blijkt in de praktijk te leiden tot een wijziging van de reisroute die door illegale immigranten wordt gebruikt. Men wijkt daarbij uit naar vluchten die minder intensief worden gecontroleerd. Onderzocht is welke luchthavens stelselmatig een bijzonder risico vormen ten aanzien van illegale immigratie. Dit betreft in eerste instantie luchthavens, waarvoor op grond van artikel 2.2, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 en van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 een afschriftplicht bestaat. Daarnaast is gekeken naar de luchthavens waarvandaan hoge aantallen vreemdelingen aan wie de toegang is geweigerd en hoge aantallen vreemdelingen die na inreis op Schiphol asiel hebben aangevraagd, afkomstig zijn. Voorts is een aantal luchthavens aangemerkt als risicovol op basis van informatie afkomstig uit onder andere het internationale netwerk van met grensbewaking belaste ambtenaren.

Het aantal luchthavens van eerste instap dat op grond van het voorafgaande als risicovol kan worden aangemerkt, is hoger dan het aantal vluchten en luchthavens van eerste instap ten aanzien waarvan nu de passagiersgegevens worden verzameld en ontvangen.

Op basis van ervaringsgegevens is geconcludeerd dat het wenselijk is om het aantal inkomende vluchten uit te breiden om het risico op verhoogde illegale immigratie effectiever te beperken. Door deze eerste uitbreiding wordt kwantitatief en kwalitatief het bereik vergroot om illegale migratie tegen te gaan.

3. Verwerking en vernietiging van passagiersgegevens

De passagiersgegevens worden verzameld door de luchtvaartmaatschappijen en elektronisch verzonden naar de door de Koninklijke Marechaussee aangewezen elektronische postbus en vervolgens verwerkt conform de Wet politiegegevens.



De ambtenaar die belast is met de grensbewaking, kan de vordering baseren op eigen informatie, alsook op informatie afkomstig van liaison officers, die werkzaam zijn in het buitenland, en van buitenlandse grensbewakingsautoriteiten. Passagiersgegevens worden verzameld en verstrekt voor slechts het doel dat wettelijk bepaald is.

Ingevolge artikel 2.2b van het Vreemdelingenbesluit 2000 worden de passagiersgegevens binnen 24 uur na binnenkomst van de passagiers vernietigd. Slechts in die gevallen waarin de ambtenaar die is belast met het grenstoezicht, de gegevens later nodig heeft voor de uitoefening van zijn taken, worden de gegevens langer bewaard.

4. Handhaving

De wettelijke basis voor de sanctionering bij het niet naleven van de verplichtingen die uit artikel 2.1a Voorschrift Vreemdelingen 2000 voortvloeien, is verankerd in artikel 108, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000. De op grond van artikel 108, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 maximum te stellen sanctie is een hechtenis van zes maanden of een geldboete van de vierde categorie. Het sanctiebeleid is verder uitgewerkt in de Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aansprakelijkheid voor de aanvoer van niet of onjuist gedocumenteerde vreemdelingen¹.

5. Administratieve lasten

a. Administratieve lasten bedrijfsleven

De verplichting om passagiersgegevens aan te leveren met betrekking tot de vluchten die uitgevoerd worden naar de 28 in deze regeling genoemde luchthavens, brengt voor de betreffende luchtvaartmaatschappijen kosten met zich. Deze omvatten de kosten van het noodzakelijke dataverkeer, personeelskosten in verband met het inlezen van paspoorten en overige kosten, zoals kosten die gepaard gaan met de invoering van de verplichting (zoals de aanpassing van het systeem, instructies aan medewerkers en de kosten van het materieel). Voor 2012 bedragen deze kosten volgens een berekening op basis van ervaringsgegevens ca. € 369.000; voor 2013 en verdere jaren ca. € 390.000. Per verstrekking is dit een administratieve last van ongeveer € 0,10 (omgerekend per passagier). Verreweg het grootste deel van de kosten betreft de kosten van dataverkeer en personeelskosten.

Het feit dat op de desbetreffende vluchten gecontroleerd zal worden door middel van het verzamelen van passagiersgegevens zal, naar verwachting – door de afschrikwekkende werking van de versterkte controle – tot gevolg hebben dat minder passagiers worden aangevoerd die niet in het bezit zijn van geldige reisdocumenten. Hierdoor zal het risico afnemen voor de betreffende luchtvaartmaatschappijen om passagiers op eigen kosten en tegen een boete (op basis van een claim) terug te vervoeren naar het land vanwaar zij zijn aangevoerd. In de richtlijnen van de WCO/IATA/ICAO met betrekking tot API² wordt dit kostenbesparende effect ook als zodanig onderkend. Dit effect is echter moeilijk te kwantificeren.

b. Administratieve lasten burger

De passagiersgegevens die op grond van deze regeling door de luchtvaartmaatschappijen verstrekt dienen te worden aan de grensbewakingsautoriteiten, worden verzameld door de luchtvaartmaatschappijen. Als gevolg van deze regeling hoeft de burger dan ook geen extra gegevens te verstrekken, hooguit de wijze van verstrekking wijzigt, omdat de luchtvaartmaatschappij waarschijnlijk een elektronisch leesapparaat voor de paspoorten zal gebruiken. De onderhavige regeling heeft dan ook geen gevolgen voor de administratieve lasten van de burger.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2.1a, eerste lid

Dit artikel bevat de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken ten behoeve van de grensbewaking en de bestrijding van illegale immigratie. De verplichting geldt uitsluitend voor luchtvervoerders die passagiers naar de luchthaven Schiphol vervoeren van de in de Bijlage 1a genoemde luchthavens. De passagiersgegevens die verzameld en verstrekt dienen te worden, worden genoemd in artikel 2.2a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000.

¹ Stcrt. 2010, 9603.

² Guidelines on Advance Passenger Information (API), WCO/AIATA/ICAO, juni 2010.



Artikel 2.1a, tweede lid

De vervoerder dient de passagiersgegevens vóór het einde van de instapcontroles te verstrekken. Dit is in de praktijk het moment dat de instapprocedure is beëindigd en geen passagier meer wordt toegelaten aan boord van het vliegtuig (gate closure). Vanaf dat moment is duidelijk, welke passagiers daadwerkelijk naar Schiphol zullen worden vervoerd.

Artikel 2.1a, derde lid

Onderhavige wijziging verplicht de luchtvaartmaatschappijen de passagiersgegevens elektronisch te verstrekken via de UN/EDIFACT berichtstructuur. UN/EDIFACT staat voor Electronic Data Interchange For Administration, Commerce and Transport, een internationale standaardnorm voor elektronische gegevensuitwisseling voor overheid, handel en vervoer, die in VN-verband is ontwikkeld en vastgesteld. Deze zijn gepubliceerd door de VN in de zogenoemde UNTDID (United Nations Trade Data Interchange Directory).

Met het gebruik van de UN/EDIFACT PAXLST standaard voor berichten wordt aangesloten bij de 'Guidelines on Advance Passenger Information' die in 2010 zijn opgesteld door WCO, IATA, en ICAO. Mocht er in de toekomst aanleiding bestaan om ook andere of nieuwe normen voor de indeling van de elektronische berichten te accepteren, dan zal de regeling op dit punt worden aangevuld.

*De Minister voor Immigratie en Asiel,
G.B.M. Leers.*