

İK V DEĞERLENDİRME NOTU

AVRUPA TERÖRLE MÜCADELEDE SAFLARI
SİKILAŞTIRIYOR:
ORTAK PNR UYGULAMASINA DOĞRU ADIM
ADIM

Melih ÖZSÖZ
İK V Genel Sekreter Yardımcısı
Araştırma Müdürü

İKTİSADİ KALKINMA VAKFI



AVRUPA TERÖRLE MÜCADELEDE SAFLARI SIKILAŞTIRIYOR: ORTAK PNR UYGULAMASINA DOĞRU ADIM ADIM

Melih Özsöz, İKV Genel Sekreter Yardımcısı ve Araştırma Müdürü

Ocak ayı başında Paris'te mizah dergisi Charlie Hebdo'ya yönelik saldırı ve sonrasında yaşananlar, AB'yi iç ve dış sınırlarında güvenliğe ilişkin politikalarını yeniden gözden geçirmeye itti. Saldırılardan hemen sonra Paris'te bir araya gelen AB üye ülke İçişleri Bakanları toplantısından, AB'nin kendi PNR sistemini oluşturması ve PNR bilgilerinin toplanması, depolanması ve sınır ötesi paylaşımı konusunda daha etkin bir mekanizmanın kurulması mesajı çıkarken AB Konseyi Başkanı Donald Tusk ve Dışişleri ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini, AB'nin kendi PNR sistemi üzerindeki çalışmayı ilerletmesi için Avrupa Parlamentosu'na çağrı yaptı.

Havayolu Yolcu Kayıt Sistemi (PNR) halihazırda uzun yıllardır birçok ülke tarafından özellikle terör ve suçlar ile mücadele kapsamında etkin şekilde kullanılan bir araç. AB genelinde ise birçok üye ülke kendi PNR sistemine sahip iken, mevzuat eksikliği sebebiyle PNR verileri Birlik genelinde etkin olarak paylaşılammakta. PNR ile ilgili bir diğer sorunlu alan ise Avrupa içi uçuşlar ile ilgili. Halihazırda Avrupa içinde, üye ülkeler arası yapılan uçuşlarda yolculara ait sınırlı bilgi, havayolu şirketleri tarafından toplanabiliyor ve bu bilgilerin üye ülkeler arasında paylaşımında ciddi engeller bulunuyor.

PNR bilgilerinin toplanması, depolanması ve paylaşımı alanında Birlik mevzuatın oluşturulamamasında ise Avrupa Parlamentosu'nun çekince ve endişeleri önemli yer tutuyor. Konuya ilişkin mevzuat düzenlemesinin son 4 yıldır Parlamento gündeminde olduğu düşünülürse, ortak PNR uygulaması konusunun, önümüzdeki günlerde AB İçişleri Bakanları ve AB liderlerinin de gündeminde sıklıkla yer alacağını söylemek mümkün.

Peki PNR nedir ve neden önemlidir? Türkiye'de daha çok basit bir "rezervasyon bilgisi" olarak algılanan PNR uygulamasına ilişkin AB'nin mevcut politikası nasıl? Bu alanda AB'de ne gibi değişiklikler yaşanabilir? ve daha da önemlisi bu değişiklikler 1980'li yıllardan bu yana AB üye ülkelere girişte zorunlu vizeye tabi olan Türk vatandaşlarını etkiler mi?

Genel Tespitler:

- AB genelinde birçok üye ülke kendi PNR sistemine sahip iken, mevzuat eksikliği sebebiyle PNR verileri Birlik genelinde etkin olarak paylaşılammakta.
- PNR bilgisi üzerinden yapılacak detaylı analizler bir kişinin yapacağı seyahate ilişkin temel verilerin ötesinde, yolcu hakkında çok daha kapsamlı bilgilere ulaşmaya imkan verebilmektedir.
- AB'de kişiler serbest dolaşabilirken, yolculara ait verilerin AB sınırlarında dolaşımı kısıtlıdır.
- Paris'te mizah dergisi Charlie Hebdo'ya yönelik saldırı ve sonrasında yaşananlar AB'yi, sadece PNR bilgisine ilişkin politikasını değil, iç ve dış sınırların güvenliğine ilişkin tüm politikalarını tekrar gözden geçirmeye itmiştir.
- Muhtemel bir ortak PNR uygulaması, AB çapında terör ve büyük suçlarla mücadeleye yönelik bir adli istihbarat aracı olarak tasarlanmış olup, yeni bir sınır kontrol unsuru olmaktan uzaktır.

PNR nedir?

Türkiye’de daha çok “rezervasyon bilgisi” olarak bilinen PNR (*Passanger Name Records – Havayolu Yolcu Kayıt Sistemi*) aslında yolcuların uçak rezervasyonları sırasında, havayolu şirketi tarafından toplanan bilgi ve verilerin tümü anlamına gelmektedir. Bu çerçevede PNR bilgisi yolculuğu yapacak kişinin kimlik bilgilerinin yanı sıra:

- iletişim bilgileri (adres, cep telefonu numarası ve e-posta adresi),
- ödeme kredi kartı ile yapıldıysa kredi kartına ilişkin bilgiler,
- uçuşu gerçekleştirecek kişinin uçuş numarası, saati ve destinasyonu,
- koltuk seçimi, bagaj sayısı, yolcu seçim yapmış ise uçuş sırasında yiyeceği yemek,
- kişi grup halinde seyahat ediyor ise, aynı rezervasyon numarası altında seyahat edeceği diğer yolcular ve bu kişilere ait bilgileri içermektedir.

PNR bilgisi kapsamında ayrıca havayolu şirketi, kişi herhangi bir sıkı uçan yolcu programı ya da müşteri sadakat programı üyeliği çerçevesinde rezervasyonunu yaptırmış ise, kişinin geçmişteki diğer seyahatlerine ilişkin dökümüne de ulaşmış olur.

PNR neden önemli?

Görüldüğü üzere, “rezervasyon bilgisinin” ötesinde olan PNR bilgisi, yolcunun gerçekleştireceği veya daha önce gerçekleştirdiği seyahatlere ilişkin bol miktarda bilginin depolandığı bir alandır. Dolayısıyla PNR bilgisi üzerinden yapılacak detaylı analizler, yolculuk öncesinde bir kişinin yapacağı seyahate ilişkin temel verilerin ötesinde, yolcu hakkında çok daha kapsamlı bilgilere ulaşmaya imkan verebilmektedir. Örneğin ABD, 11 Eylül 2001 tarihinde gerçekleştirilen saldırılar sonrasında PNR bilgisini, terör ile mücadelede önemli bir araç olarak kullanmaya başlamıştır. Havayolu ile Birleşik Devletler sınırlarına gelen diğer ülke vatandaşlarına ilişkin PNR numaraları, havayolu şirketleri tarafından toplanmakta ve bu veriler Havacılık ve Ulaştırma Güvenlik Yasası (Aviation and Transportation Security Act) kapsamında ABD Hükümeti ve ilgili kurumlar ile düzenli olarak paylaşılmaktadır.

AB'nin Mevcut PNR Uygulaması Nedir?

11 Eylül saldırıları sonrasında, terörle mücadele kapsamında PNR bilgisini daha etkin şekilde kullanmaya başlayan ABD gibi Avrupa da PNR bilgilerinin toplanması, depolanması ve sınır ötesi paylaşımı konusunda çalışmalara başlamış; ancak toplanan bilgilerin içeriği ve sınır ötesi paylaşımı konularındaki görüş farklılığı, AB ile diğer üçüncü ülkeler arasında yürütülen müzakerelerde tartışmalara neden olmuştur. Başka bir deyişle AB’de kişiler serbest dolaşabilirken, yolculara ait verilerin AB sınırlarında dolaşımı kısıtlıdır.

Hali hazırda AB içerisinde İngiltere başta olmak üzere toplam 16 üye ülke kendi ulusal PNR sistemlerine sahip iken, mevzuat eksikliği sebebiyle bu veriler Birlik genelinde etkin olarak paylaşılamamaktadır. Aynı zamanda AB içerisinde gerçekleştirilen uçuşlar kapsamında yolculara ait PNR bilgileri, kısıtlı şekilde toplanmakta (sadece kimlik bilgileri ile sınırlı) ve üye ülkeler arasında paylaşılmamaktadır.

Bu çerçevede özellikle Avrupa Parlamentosu, PNR bilgisinin, kişisel veri olduğu noktasından hareketle, kişisel verilerin korunmasına yönelik endişelerini sürekli olarak dile getirirken, söz konusu bilgilerin okyanus ötesinde paylaşımı bir yana, herhangi bir üye ülke ile paylaşımında bile mesafeli davranmıştır. Avrupa Parlamentosu'nun kişisel verilerin korunması, özel hayatın gizliliğini ihlal ve hukuka aykırılık gerekçesiyle ayak diremesi, AB çapında bir PNR sisteminin oluşturulamamasının temel sebeplerinden bir tanesidir. Öyle ki Komisyon tarafından bu konuya ilişkin hazırlanan tüzük taslağı, 2011 yılından bugüne, yani neredeyse 4 yıldır Parlamento gündemindedir. Parlamento'nun tüm ısrarına rağmen AB, bugüne kadar aralarında ABD, Kanada, Avustralya ve Güney Kore'nin de bulunduğu kimi ülkeler ile PNR paylaşım anlaşmaları imzalamış ama söz konusu anlaşmaların içeriği Parlamento'nun çekinceleri sebebiyle hep sınırlı kalmıştır.

Charlie Hebdo sonrası PNR neden gündeme geldi?

Ocak ayı başında Paris'te mizah dergisi Charlie Hebdo'ya yönelik saldırı ve sonrasında yaşananlar AB'yi, sadece PNR bilgisine ilişkin politikasını değil, iç ve dış sınırların güvenliğine ilişkin tüm politikalarını tekrar gözden geçirmeye itmiştir. Aslında AB, az önce ifade edildiği üzere 2011 yılından beri bu konuya ilişkin, Parlamento, Avrupa Komisyonu ve üye ülkeler arasında yaşanan çetin bir tartışmaya da sahne olmaktadır. Charlie Hebdo saldırısı sonrasında, saldırıyı gerçekleştiren kişiler ile bu kişilerin bağlantılı oldukları diğer kişilerin, Avrupa içerisinde ve AB sınırları dışında, saldırı öncesi gerçekleştirdikleri seyahatlerin ortaya çıkması ile birlikte, terörle mücadele kapsamında AB'nin PNR uygulaması daha fazla tartışılır hale gelmiştir. Hiç şüphesiz tartışmanın odağında AB'nin kendi PNR sistemini oluşturması ve böylece Avrupa çapında yolculara ilişkin tüm bilgilerin bir merkezde toplanması bulunmaktadır. Ayrıca Birlik bu yolla ulusal PNR sistemlerinin eşgüdümünü de öngörmektedir. Söz konusu muhtemel oluşumun AB'nin sınır güvenlik politikalarını da (pasaport kontrolleri, vize uygulamaları, şüpheli ve suçlu veritabanı paylaşımı gibi) yeniden gözden geçireceği anlamına geldiği açıktır.

Avrupa Parlamentosu'ndan yeni hamle

Tüm bu tartışmaların ışığında, Avrupa Parlamentosu Adalet ve Temel Haklar Komisyonu'nda geçen yıl reddedilen PNR düzenlemesine ilişkin raporun yazarı İngiliz Muhafazakar Timothy Kirkhope, taslak raporunu revize ederek tekrar komisyona sunacağını açıkladı. Kirkhope revize edeceği taslak rapora ilişkin açıklamasında, PNR bilgilerinin, Avrupa'nın terörle mücadelesinde hayati önemde olduğu savunarak,

havayolu yolcularının kimlik bilgileri, iletişim bilgileri ve kredi kartı detayları gibi rezervasyon bilgilerinin nasıl saklanacağı ve kimlerle paylaşılacağı konusunda AB genelinde yasal bir çerçeveye kavuşturulmasının önemini vurguladı. Benzer açıklamaları AB Konseyi Başkanı Donald Tusk ve AB Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi Federica Mogherini de yaptı. AB Konseyi Başkanı Donald Tusk, AB'nin kendi PNR sistemi üzerindeki çalışmayı ilerletmesi için Avrupa Parlamentosu'na çağrıda bulunurken, Yüksek Temsilci Mogherini AB çapındaki PNR uygulamasını Avrupa güvenlik politikasının önceliklerinden biri olacağını ifade etti.

Muhtemel bir AB PNR uygulaması Türk vatandaşlarını nasıl etkiler?

Öncelikle Charlie Hebdo'ya yönelik saldırı sonrasında terörle daha etkin mücadele kapsamında AB'nin iç ve dış sınırlarında güvenliğe ilişkin mevcut kuralların, ileriki dönemlerde daha sıkılaşacağını söylemek mümkün. Bu çerçevede ortak bir AB PNR uygulaması, Avrupa içi ve dışı seyahatlerde yolcu bilgilerinin toplanması, depolanması ve üye ülkeler arası paylaşımının önünü açacaktır.

1980'li yıllardan bugüne Avrupa'ya girişte zorunlu vize uygulamasına tabi olan Türk vatandaşları ise hiç şüphesiz, diğer ülke vatandaşları gibi bu uygulamaya tabi olacaklardır. Ancak bu uygulamanın, Aralık 2013 tarihinden bu yana Türkiye ile AB arasında yürürlükte olan vize serbestliği diyalogunu olumlu veya olumsuz şekilde etkilemesini beklemek doğru olmaz.

Hiç şüphesiz muhtemel bir AB PNR uygulaması, Schengen Bilgi Sistemi (Schengen Information System-SIS), İkinci Nesil Schengen Bilgi Sistemi (SIS II) veya Eylül 2014 tarihi itibarıyla Türkiye'nin de dahil olduğu Vize Bilgi Sistemi (Visa Information System-VIS) ile eşgüdümlü olarak çalışacak ve birbirini destekleyeceklerdir. Ancak yukarıda sayılan mevcut sistemler halihazırda AB sınırlarındaki kontrollere, yani AB sınırlarına giriş ve çıkışa ilişkin sistemler olup, temel hedefi yasadışı göç ile mücadele ve sınırların kontrolüdür. Ayrıca yukarıda sayılan bu uygulamaların neredeyse tamamı, AB sınırlarını geçmeden önce vizeye tabi ülke vatandaşlarına uygulanan araçlardır. Oysa ki muhtemel bir ortak PNR uygulaması, AB çapında terör ve büyük suçlarla mücadeleye yönelik bir adli istihbarat aracı olarak tasarlanmış olup, yeni bir sınır kontrol unsuru olmaktan uzaktır. Dolayısıyla ortak bir PNR uygulaması AB üye ülkelere giriş ve çıkışa ilişkin, Türk vatandaşları gibi diğer birçok ülke vatandaşının da tabi olduğu vize uygulaması kurallarını etkilemeyecektir.