

ULUSLARARASI ALANDA POLİSİYE İŞBİRLİĞİNİN GELİŞİMİ: AVRUPA ÖRNEĞİ

Sezgin KAYA*

Özet

Günümüz dünyasında uluslararası ilişkilerin yaygın karakteri, sanıldığı gibi aksine çatışma değil işbirliğidir. Devletlerin işbirliği yapmasında maliyetleri düşürmek, verimliliği arttırmak ya da ortak tehditlerle mücadele etmek gibi bir takım unsurlar etkin olabilmektedir. Ancak kabul etmek gerekir ki, devletlerin işbirliği yapma istekleri hemen her konuda aynı derecede olamayabilmektedir. Özellikle güvenlikle ilgili alanlarda devletlerin işbirliğine daha çekinceli yaklaşımları görülmektedir. Bu, uluslararası alanda polisiye işbirliğinin henüz istenilen düzeye ulaşamamış olmasının da temel gerekçesidir. Uluslararası anlamda polisiye işbirliğinin en yoğun görüldüğü alan ise Avrupa'dır. Uzun ve ağır işleyen bir süreç neticesinde Avrupalı uluslar, kendi aralarında polisiye işbirliğini mümkün kılan ve kolaylaştıran bir takım girişimlerde bulunmuşlardır. Şüphesiz ki, bunda Avrupa entegrasyon sürecinin yaratmış olduğu karşılıklı güven ortamının da önemli bir katkısı bulunmaktadır. Özellikle Avrupa Birliği'nin kurulmasının ardından yaşanan gelişmeler, nihai biçimini Europol ile bulmuş olan Avrupa'daki polisiye işbirliği açısından önemlidir. Çalışmada, bu sürece katkı sağlayan hukuksal ve kurumsal gelişmeler tarihsel bir perspektiften ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Europol, Interpol, Lizbon Antlaşması, Avrupa Birliği, Adalet ve İçişleri.

Abstract

In contemporary world, international relations' prevalent character, contrary to the expectations, is not conflict but cooperation. For states' cooperation, a set of subjects like to decrease costs, to increase efficiency or to struggle against common threats can be effective. However, it must be accepted that states' willingness to make cooperation may not be at the same level in almost all issues. It

* Arş. Gör. Dr., Uludağ Üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü.

is seen that states are less willing to make cooperation especially in security issues. This is the fundamental reason of the fact that international police cooperation has not reached to the desired levels yet. The region where international police cooperation exists most intensively is Europe. As a result of a long and slow-moving process, European nations have taken a set of initiatives that enable and facilitate police cooperation among their selves. Doubtlessly, the sphere of mutual trust that the European integration process had created has also made a significant contribution for this. The developments that occurred after the establishment of European Union are especially important for police cooperation in Europe that had reached its eventual form in the framework of Europol. In this study the legal and institutional developments that contribute to this process are analysed.

Key Words: *Europol, Interpol, Lisbon Treaty, European Union, Justice and Home Affairs.*

1. GİRİŞ

Günümüz dünyası, özellikle ulaşım ve iletişim alanında yaşanan gelişmelere bağlı olarak, örgütlü suç biçimleri açısından geçmişe nazaran çok daha ‘elverişli’ bir görünüme sahiptir. Özellikle terörizm ve kitle imha silahlarının yayılması gibi tehlikelerle birlikte düşünüldüğünde, bu türden suçların devletlerin ulusal güvenlikler açısından da ciddi bir tehdit oluşturdukları söylenebilir. Bu nedenle devletler, örgütlü suçlarla mücadeleye kendi güvenlik gündemlerinin en üst sıralarında yer vermektedirler. Ancak kabul etmek gerekir ki, ‘sınır-aşan’ doğaları nedeniyle devletlerin bu türden suçlarla tek başlarına mücadele edebilmeleri pek de mümkün değildir. Örgütlü suçlarla mücadele, en az onlar kadar ‘uluslararasılaşmış’ olmak zorundadır. Dolayısıyla bu alanda başarılı olunabilmesi, büyük ölçüde uluslararası düzeyde etkin bir işbirliğini gerekli kılmaktadır. Tarihsel süreçte devletlerin kendi aralarında örgütlü suçlarla mücadeleyi hedefleyen çeşitli işbirliği girişimlerinde buldukları görülmektedir. Bunların bir bölümü, uluslararası örgütler bünyesinde ve belli bir kurumsal tabana oturtularak yürütülen çok taraflı işbirliği çabalarından oluşmaktadır. İşbirliği yapmanın bir diğer yolu ise iki ya da daha fazla devlet arasında gerçekleşen ve karşılıklı anlaşmalar yoluyla yürütülen girişimlerdir. Örgütlü suçlarla mücadeleyi amaçlayan işbirliği girişimlerinin ortaya çıkması, belli bazı süreçler sonunda ve evrimsel bir biçimde olabileceği gibi, ani gelişmelere bağlı olarak, spontane bir biçimde de gelişebilir.

Polisiye işbirliği, örgütlü suçlarla mücadele alanında görülen uluslararası çabaların başında gelmektedir. Devletler, gerek Interpol gibi küresel ya da Europol gibi bölgesel nitelikli örgütler bünyesinde çok taraflı olarak, gerekse suçluların iadesi gibi konuları kapsayan iki taraflı anlaşmalar yoluyla kendi aralarında örgütlü suçlarla mücadeleyi amaçlayan çeşitli işbirliği girişimlerinde bulunmaktadır. Ancak kabul etmek gerekir ki,

uluslararası alanda işbirliği yapmak, hele de bu durum devletlerin ulusal egemenlikleri ile ilgili alanları kapsıyor ve güvenliklerini yakından ilgilendiriyorsa, gerçekleşme olasılığı düşük bir durumdur. Bununla birlikte, devletler ortak tehditlerle mücadele etmek, verimliliği arttırmak ya da maliyetleri düşürmek gibi nedenlerle aralarında işbirliği yapabilmektedirler. Çalışmanın ilk bölümü, gerçekleştirilebilirliği uluslararası ilişkiler açısından tartışmalı bir olgu olan işbirliğinin, polisiye alanla ilgili olarak kuramsal analizini yapmayı amaçlamaktadır. Çalışmanın ikinci kısmında, polisiye işbirliğinin gelişimi Avrupa bölgesiyle sınırlandırılarak ve tarihsel bir perspektiften ele alınmaktadır. Bu çerçevede, evrimsel bir gelişim seyri izlediğini düşündüğümüz Avrupa polisiye işbirliği sürecine katkıda bulunan hukuksal ve kurumsal gelişmeler ele alınmaktadır. Bu çerçevede, Avrupa Birliği (AB)'nin kurulmasıyla birlikte ortaya çıkan ve adalet ve içişleri alanında işbirliği yapılmasını öngören 'üçüncü sütun' kapsamındaki gelişmelere ağırlık verilmektedir. Çalışmanın son bölümünde ise Lizbon Antlaşması ile birlikte ortaya çıkan ve Europol'ü bir AB kurumu, polisiye işbirliğini bir Birlik politikası haline getiren süreç analiz edilmeye çalışılmaktadır.

2. ULUSLARARASI ALANDA İŞBİRLİĞİ SORUNU VE POLİSİYE İŞBİRLİĞİ

İşbirliği kavramı, Uluslararası İlişkiler disiplinin kendi iç tartışmaların açısından her zaman için en önemli polemik konularından birisi olmuştur. Özellikle disiplinin ana-akımını oluşturan 'neo-neo sentez'¹ açısından bu kavramın belirleyici bir öneme sahip olduğu söylenebilir. Bilindiği üzere, neo-neo sentezin bileşenleri durumunda bulunan neorealist ve neoliberal teorilerin işbirliğine yaklaşımları birbirlerinden köklü bir biçimde farklıdır. Öyle ki, söz konusu teoriler arasındaki işbirliğine dair çekişme 1980'lerden itibaren disiplin içindeki kilit teorik tartışmalarından biri haline gelmiştir. Bu tartışmanın özü, devletler arası işbirliğinin mümkün olup, olmadığı ve kurumların bu konuda kolaylaştırıcı ve güçlendirici bir katkı sağlayıp, sağlayamayacağı meselesine dayanmaktadır (Halas, 2009:

¹ Waever (1996: 163) 1970'lere özgü paradigmalara-arası tartışmanın 1980'li yıllarla birlikte geçerliliğini yitirdiğini iddia etmektedir. Buna göre, realizmin yerini alan neorealizm ile liberalizmin yerini alan neoliberalizm arasındaki farklılıklar muğlaklaşmaya başlamış ve bu yaklaşma neticesinde ortaya çıkan 'neo-neo sentez' 1980'lerden itibaren disiplinin hâkim araştırma programı haline gelmiştir. Rasyonalist bir araştırma programı benimsemeleri, ortak bir bilim anlayışına sahip olmaları, anarşiye öncelik veren bir çalışma biçimlerinin bulunması ve işbirliği ile kurumların gelişimi gibi ortak sorunlarla ilgilenmeleri, Waever'in bu iki farklı yaklaşımı "neo-neo sentez" kavramı ile tanımlamasının temel nedenleridir.

27). Neoliberaler ile neorealistler arasındaki işbirliğine dair tartışma, aslında nispi kazanç-mutlak kazanç ayrımı üzerinden yürütülmektedir. Bilindiği üzere, devletleri uluslararası ilişkilerin temel aktörleri olarak kabul eden realizme göre, uluslararası ilişkiler devletler arasındaki bir mücadele sürecidir. Birbirleriyle kıyasıya bir rekabet içerisinde bulunan devletlerin temel amaçları ise güç kazanmaktır. Bu sürecin içinde cereyan ettiği uluslararası yapı ise anarşiktir. Haliyle, böylesine bir tablo ile resmedilen uluslararası ilişkiler örüntüsü içerisinde işbirliğinin gerçekleşebilirliği de oldukça düşük bir ihtimaldir. Öyle ki, neorealistlere göre net bir kazancının olmadığı bir durumda, ortak çıkarlar olsa dahi, devletler işbirliğine gitmeyeceklerdir. Buradan da anlaşılacağı üzere, neorealistler açısından işbirliği yapmanın temelini, devletlerin sahip oldukları güçler oranında kazanım elde etmeleri anlamına gelen ‘nispi kazanç’ (relative gains) ilkesi oluşturmaktadır. Burada uluslar arası kurumsallaşmanın işbirliğine katkısı da marjinal düzeyde görülmektedir. Temel karakteristiği anarşi olan uluslararası yapı içerisinde, geçici işbirliği ve kurumsallaşma durumlarını ortaya çıkaran şey devletlerin birbirlerini dengelemeye yönelik davranışlarıdır (Arı, 20026: 168).

Neorealistlerin ‘nispi kazanç’ vurgusuna karşın, neoliberalerin ‘mutlak kazanç’ (absolute gains) ilkesi üzerinde durdukları görülmür. Burada, devletlerin temel olarak bireysel mutlak kazançlarına odaklandıkları ve diğerlerin kazançları ile ilgilenmedikleri varsayımı esas alınmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, mutlak kazanç getirdiği sürece işbirliği, görece kazanç ya da zarara bakılmaksızın sürdürülebilir bir durumdur. Aslına bakılırsa neoliberaler, neorealistlerin uluslararası ilişkilerin doğasına dair temel varsayımlarını kabul etmektedirler. Neoliberal teoride de devletler, kendi faydalarını maksimize etmek için hareket eden rasyonel aktörler olarak görülmektedirler. Ancak burada devletlerin diğerlerinin kayıplarından ya da kazançlarından bağımsız olarak fayda edebilecekleri ya da edinemeyecekleri düşünülmektedir. Kısacası, neoliberalizmde bir devletin egemenliğinden ödün vererek işbirliğini tercih etmesi, çıkarlarında da ödün verdiği anlamına gelmez. Aksine, özellikle uluslar-aşırı konularda işbirliğinden kaçınılması, devletlerin çıkarlarına aykırı bir durum olarak görülmektedir (Arı, 2006: 365). Oysa neorealist teoride devletlerin defansif bir pozisyon aldıkları ve her türlü kazancı bir kapasite artışı olarak gördükleri varsayılmaktadır. Güç ilişkisel bir olgu olarak ele alındığı için, devletler nispi çıkarlarla ilgilenmek zorundadırlar (Halas, 2009: 29-30). Anarşik sistemin belirsizliğinden kaynaklanan niyetlerin bilinemezliği durumu, devletlerin diğerlerinin nispi çıkarları ile ilgilenmelerini zorunlu kılmaktadır. Yani devletler, yalnızca kendi mutlak çıkarları ile değil, ama aynı zamanda diğerlerinin nispi çıkarları ile de ilgilenmek zorundadırlar. Bu

açıdan bakıldığında, nispi kazanç mutlak kazançtan önemlidir ve işbirliğini engelleyici bir işlev görmektedir (Powel, 1991: 1303; Sinidal, 1991: 703).

Ancak kabul etmek gerekir ki, nispi kazanç meselesi daha ziyade ‘mahkumun ikilemi’ türünden bir mantığın geçerli olduğu iki aktörlü modellerde işbirliğini engelleyici bir rol oynamaktadır. Yani, eğer nispi çıkarlarıyla ilgilenen iki devlet söz konusu ise bu sıfır-toplam bir oyun ile modellendirilebilmektedir ve burada işbirliğine yer olmayabilir. Oysa aktör sayısındaki artış, Sinidal’ın de belirttiği üzere (1991: 701-703), nispi kazanç sorununun işbirliğini engelleyici rolünü azaltmaktadır. Teorik tartışmalar bir kenara bırakılacak olursa, aslında uluslar arası ilişkilerin pratiği de bu durumu doğrulamaktadır. Çünkü günümüz dünyasında devletler arası ilişkilerin genellikle işbirliği yapma biçiminde cereyan ettiği söylenebilir. Yani uluslararası ilişkilerin pratiğinde işbirliği, çatışmadan daha fazla yer tutmaktadır. Holsti (1995: 361-363) bu durumu, uluslararası ilişkilerin yaygın karakteri çatışma değil, işbirliğidir biçiminde özetlemektedir. Devletler, maliyetleri düşürmek, verimliliği arttırmak, ortak tehdit ve problemlerle mücadele etmek ya da bireysel davranışlarının diğerleri neznindeki olumsuz etkilerini azaltmak gibi saiklerle işbirliği yapabilmektedirler. Yani, devletler arası ilişkilerin büyük bir bölümü tehdit ya da örgütlü şiddet içermemektedir ve haliyle savaş ve krizler de uluslararası ilişkilerin temel verileri değildir. Devletler, çoğu zaman aralarında anlaşmazlıklara ya da çatışmalara yol açabilecek durumlarda bile işbirliği yapmayı tercih etmektedirler.

Ancak hemen belirtmek gerekir ki, devletlerin işbirliği yapma istekleri hemen her konuda aynı olmayabilmektedir. Özellikle, realist terminoloji ile konuşacak olursak, yüksek politika konularında devletlerin işbirliği yapma düzeyleri daha düşüktür. Devletlerin kendi güvenlikleri ve varoluşlarıyla yakından ilgili gördükleri alanlarda işbirliği yapmaya daha az istekli oldukları söylenebilir. Bu durum, uluslar arası alanda polisiye işbirliğinin henüz istenilen düzeye ulaşamamış olmasının da temel gerekçesidir. Bununla birlikte, arzulanan düzeyde olmasa dâhi, devletler arasında polisiye işbirliğinin çeşitli biçim ve düzeylerde yürütüldüğü açıktır. Özellikle Avrupa bölgesi, uluslararası polisiye işbirliği açısından önemli bir örnek teşkil etmektedir. Avrupa’daki polisiye işbirliğinin teknik düzeyde nasıl geliştiğini açıklamaya çalışan Benyon (1994: 502), bu sürecin birbirini kapsayan ve karşılıklı olmayan üç düzeyde gerçekleştiğini söylemektedir. Bunlardan ilki olan *üst* (makro) düzey anayasal düzenlemeler, uluslararası anlaşmalar ve ulusal hukuk kurallarının uyumlaştırılmasını gerektirmektedir. İkinci ise polisin ve kanunların icrası ile ilgili diğer birimlerin operasyonel yapıları, eylem ve prosedürleri ile ilgili olan *orta* (meso) düzeydir. Üçüncü aşamayı oluşturan *alt* (mikro) düzey ise değişik suç biçimlerinin kontrolü ve önlenmesi ile spesifik suçların soruşturulmasını kapsamaktadır.

Buradan hareketle, temel sorunların çözüldüğü aşamanın, asıl kararların hükümet başkanlarınca alındığı *üst düzey* olduğu söylenebilir. Suçluların iadesine ilişkin prosedürler, ortak iltica politikası ve vizelerin uyumlaştırılması gibi konular, polisin sınır ötesi operasyonel yetkilerine ilişkin meseleler ya da soruşturma, takip, yakalama, gözaltı ve sorgulama gibi hususlar hep bu düzeyde karara bağlanmaktadır. Tüm bu alanlarda eşgüdümü ve uyumlaştırmayı sağlayacak düzenlemeler de yine en bu düzeyde ele alınmaktadır. Hemen belirtmek gerekir ki, *üst* düzeyde alınan kararlar, devletlerin egemenlik yetkileri ile yakından ilintili oldukları için, uluslararası anlaşmalar ve sözleşmeler gibi yasal düzenlemeleri ve parlamento onayını gerektirmektedirler (Benyon, 1994: 503).

Orta düzeyde işbirliği ise genelde operasyonel faaliyetlerin hangi yapısal ve yönetsel çerçeve içerisinde cereyan edeceği ile ilgilidir. Bu düzeyde işbirliği, kalpazanlık ya da çevre suçları gibi kimi alanlarda polisin yeni uzman birimler oluşturmasını da olanaklı kılmaktadır. Öte yandan, *orta* düzeyde işbirliği, farklı ülkelerden gelen orta kademe polis yetkililerinin yüz yüze temas kurmalarını ve özel kriminal alanlara ilişkin deneyimlerini paylaşmalarını da olanaklı kılmaktadır. Yeni bir polisiye işbirliği yapısının kurulması, enformasyon ve istihbarat değişimini sağlamak ve güçlendirmek için ulusal çapta iletişim sistemlerini geliştirmek, irtibat görevlilerinin değişimi yoluyla farklı ülkelerden gelen polis görevlileri arasında doğrudan iletişim kurulmasını sağlamak gibi konular hep bu düzeyde gerçekleştirilmektedir. *Üst* düzeyden farklı olarak *orta* düzeydeki işbirliği düzenlemeleri, hükümetler arası değildir ve parlamento onayı gerektirmez. Bu düzeydeki işbirliği, genelde hükümetlerin izni ve bilgisi dâhilinde, kanunların icrası ile görevli çeşitli birimler arasında gerçekleştirilmektedir. *Alt* düzeydeki polisiye faaliyetler ise spesifik suçların araştırılmasını ve önlenmesini kapsamaktadır. Ancak, bu düzeyde yapılacak bir işbirliği, öncelikle sıkı bir enformasyon değişimini gerektirmektedir. Polisiye işbirliğine ilişkin bu türden iletişim ağları ise genelde *orta* düzeyde karar bağlanmaktadır ve bu nedenle, *alt* düzey işbirliği, büyük oranda *orta* düzey işbirliğinden bağımlıdır (Santiago, 2000: 7; Benyon, 1994: 503–504).

Aslına bakılırsa, bu düzeylerin tamamı arasında açık bir bağımlılık bulunmaktadır. Örneğin, *alt* düzey Avrupa çapında var olan tüm resmi ya da gayri resmi polis ağlarını kapsamaktadır. Bu ağların oluşturulması ise aynı zamanda bir *orta* düzey fonksiyonudur. Yani, birçok *alt* düzey işbirliği örneği, etkin *orta* düzey düzenlemelere dayanmaktadır. *Orta* düzey yapılar ve süreçler, her ne kadar genelde hükümetler arası bir onay gerektirmese de bazen Europol örneğinde olduğu gibi, siyasi bir girişimin sonucu olarak ortaya çıkmaktadır (Santiago, 2000: 8). Yukarıda da ifade edilmeye çalışıldığı üzere, güvenlikle yakından alakalı olan bu tip alanlarda işbirliği yapılması, zaten devletlerin bu doğrultudaki siyasi iradeleriyle

gerçekleşebilmektedir. Dolayısıyla, gerçekleştirilecek işbirliğinin düzeyi ne olursa olsun, gerçekte bunun kaynağı devlet iradesi olup, bu iradenin de *üst* düzeyde beyan edilmesi gerekmektedir. Kısacası *üst* düzey, diğer tüm düzeyler için temel kaynak konumundadır.

3. POLİSİYE İŞBİRLİĞİNİN AVRUPA'DAKİ GELİŞİMİ

Avrupa bölgesinde polisiye işbirliğinin gelişimi, 1950'li yıllardan itibaren hız kazanan bir süreçtir. Bölge devletleri, bu tarihten itibaren görev alanları içerisinde güvenlikle ilgili meseleleri de barındıran bazı bölgesel ve/veya küresel örgütlere üye olmuş, bu konuları düzenleyen ikili ve/veya çok taraflı anlaşmalara katılmış ya da kendi aralarında kimi sorun alanlarını düzenlemek amacıyla çeşitli oluşumlara gitmişlerdir. Bununla birlikte, Avrupalı devletler arasındaki polisiye işbirliğinin uzunca bir süre, uluslararası nitelikte bir kuruluş olan Uluslararası Kriminal Polis Örgütü (Interpol) bünyesinde yürütüldüğü söylenebilir. Örgüt, 1923-38 yılları arasında faaliyet göstermiş olan Uluslararası Kriminal Polis Kurulu'nun yerini almıştır ve kuruluşu 1946 yılında gerçekleşmiştir. Temel rolü üye ülkelerin ilgili polis mercileri arasında iletişim kanalı olmak olan Örgüt, araştırma ve soruşturma yapmakla görevli bir kuruluş değildir. Yani Interpol uluslararası suçları araştırmaz, bunların araştırılmasına aracılık eder (George and Watson, 1992: 186-187). Sıklıkla eleştirilen bir kurum olmasına karşın Interpol, Avrupa'daki polis ve güvenlik birimlerinin uluslararası suçlara karşı işbirliği yaptıkları önemli bir platformdur. Günümüzde tüm Avrupa devletlerinin üye olduğu bu örgütün, Avrupa ile ilgili meselelerle ilgilenmek üzere bünyesinde oluşturduğu Bölgesel Avrupa Meclisi, Avrupa Komitesi ve Avrupa Bürosu gibi alt oluşumları da bulunmaktadır (Chalk, 1996: 125).

Interpol bünyesinde yürütülen işbirliğine paralel olarak, Avrupalı devletlerin zamanla polisiye alanda işbirliği yapmayı kolaylaştıracak bölgesel nitelikli yapılar da oluşturdukları görülür. Bunların birçoğu spontane olarak oluşturulmuş, ad hoc nitelikli yapılarıdır. Çeşitli suç biçimleriyle mücadele etmek amacıyla oluşturulan ve amacı üye devletler arasında koordinasyonu sağlamak olan bu kuruluşların, kendi aralarında bile koordinasyonu sağlayamadıkları ve görev alanların çoğu durumda çakışıyor olması nedeniyle verimli çalışmadıkları görülmüştür. Bu yapılar içerisinde en önemli olanı hiç şüphe yok ki, TREVI (Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence, Internationalism) Grubu'dur. 1979 yılında bir danışma sistemi olarak oluşturulan Grup, bir organizasyon olmaktan ziyade bir forum niteliğindedir. Avrupa Siyasi İşbirliği (ASI) süreci çerçevesinde faaliyetlerini sürdüren Grup, esasında Avrupa Topluluğu (AT) üyesi ülkeler arasında resmi polisiye işbirliğinin başlangıcı olarak da görülebilir (Beşe, 2002: 71). Dağınık bir görünüm sergileyen diğer yapıların aksine TREVI, en

organize olan yapıdır ve ileride kurulacak olan Avrupa Polis Ofisi (Europol)'nin de temelini oluşturmaktadır. Görev alanı kurulduğu günden bu yana giderek genişleyen Grubun, her ne kadar asıl amacı terörizm ile mücadele olsa da, hemen hemen ciddi nitelikteki tüm uluslararası suç biçimleriyle ilgilendiği söylenebilir. TREVI, bu konulara ilişkin eğitim verilmesi ve gerekli teçhizatın sağlanması da dâhil olmak üzere, her türlü faaliyeti göstermekle görevliydi (Alexander and Pluchinsky, 1992: 186).

Karmaşık bir yapısı bulunan TREVI, üç farklı düzeyde faaliyet göstermekteydi. En üst düzeyde TREVI Bakanları bulunmaktaydı ve üye devletlerin adalet ve içişleri bakanlarının katılımıyla oluşuyordu. TREVI Bakanlarına bağlı olarak çalışan Adli İşbirliği Çalışma grubu, Uluslararası Örgütlü Suç grubu, Göç grubu ve Ad hoc gruplar olmak üzere çeşitli alt birimler bulunmaktaydı. Grubun ikinci düzeyinde ise Kıdemli Memurlar yer almaktaydı. Üye ülkeleri temsil eden kıdemli kamu görevlileri ve üst düzey emniyet mensuplarından oluşan bu birim, Bakanlara izlenecek politikalar konusunda tavsiyelerde bulunmakta ve çalışma gruplarından gelen raporları inceleyerek, gerekli koordinasyonu sağlamaktaydı. TREVI'nin üçüncü düzeyini ise Çalışma Grupları oluşturmaktaydı. Bu gruplardan ilki olan TREVI 1 terörizme ve terörist faaliyetlere ilişkin olarak enformasyon değişimi ile bu meselelerde karşılıklı yardımlaşmanın sağlanması konularında görevliydi. Çalışma gruplarından ikincisi, yani TREVI 2 ise kamu düzenine zarar veren olaylar ve kitlesel hareketlerle ilgilenmekte ve bu konularda mücadeleyi kolaylaştırmak için bilimsel/teknik düzeyde enformasyon değişimini sağlamaktaydı. Üçüncü çalışma grubu olan TREVI 3, özellikle uyuşturucu başta olmak üzere, uluslararası suçların diğer ciddi biçimlerine karşı faaliyetlerde bulunmak ve bu konulardaki stratejileri planlamak üzere görevlendirilmişti. Dördüncü çalışma grubu olan ve TREVI 92 adıyla bilinen grup ise sınır kontrolleri ile bireylerin serbest dolaşımı gibi konularda görevliydi (Detaylı bilgi için bkz. Bunyan, 1993: 2-4).

Ancak, belirtmek gerekir ki, TREVI de tıpkı kendinden önceki yapılar gibi gönüllü bir biçimde işleyen ve belli yaptırım mekanizmaları bulunmayan, gayri resmi nitelikli bir işbirliği girişimiydi. Ad hoc doğaları ve sağlam bir hukuki temelleri olmaması nedeniyle, oluşturulan bu türden yapıların aldığı kararların bir bağlayıcılığı yoktu ve devletler açısından sadece tavsiye niteliği taşımaktaydılar (Chalk, 1996: 123). Dolayısıyla, bu ve benzeri nedenlerden ötürü söz konusu yapıların oluşum amaçları olan uluslararası suçlarla mücadele alanında yeterince etkin olmaları söz konusu değildi. Bununla birlikte, TREVI kendinden sonra gelecek olan ve AB içerisinde etkin bir polisiye işbirliği yapılmasını mümkün kılacak olan Europol'ün oluşumunda öncü rolü oynamış ve onun alt yapısını oluşturmuştur.

Bahsi geçen kurumsal oluşumların dışındaki bir takım siyasal süreçlerin de Avrupa'daki polisiye işbirliğinin gelişimine katkı sağladığı görülmektedir. Bu bağlamda ele alınabilecek ilk gelişme, 1970'li yılların başında ortaya çıkan ve Avrupa entegrasyon sürecinin dışında, ama ona paralel bir şekilde gelişim gösteren Avrupa Siyasi İşbirliği (ASİ) sürecidir. Süreç, üye devletlerin dış politika ve güvenlik meselelerinde daha yakın bir işbirliği yapmasını öngörmekteydi. Bu, sürece dâhil ülkeler arasında dolaylı olarak polisiye işbirliği yapılmasını da gerektiren bir gelişme olarak görülebilir. Ancak hemen belirtelim ki, polisiye alanda daha yakın bir işbirliği yapılmasının zorunluluk olarak görülmesi aslında Ortak Pazar fikriyle birlikte söz konusu olmuştur. AT'nu kuran Roma Antlaşması'nın 2. maddesinde öngörülen dolaşım özgürlüğünün tam anlamıyla sağlanmasını ve dolaşımın önündeki teknik, fiziki ve mali engellerin kaldırılmasını amaçlayan bu fikir, ilk kez 1983 Stuttgart Zirvesi'nde gündeme gelmişti (Karluk, 1998: 32-34). Bir iç pazarın oluşturulmasıyla birlikte kaldırılacak bu engeller nedeniyle, bir takım yeni tedbirlerin alınması gerekmekteydi ve bu bağlamda, polisiye işbirliği sınır kontrollerinin kaldırılmasından kaynaklanacak risklerin telafisi bakımından bir zorunluluk olarak görülmekteydi.

Avrupa'da polisiye işbirliğinin gelişimine katkı sağlayan gelişmelerden bir diğeri de Avrupa Tek Senedi (ATS)'dir. 28 Şubat 1986'da La Haye' de imzalanan, ancak yürürlüğe girişi 1987 yılının Temmuz ayında gerçekleşen bu Senet, ortak pazarın gerçekleştirilmesine yönelik olarak gerekli hukuki yapının oluşturulmasını sağlamıştır (Tekinalp ve Tekinalp, 2000: 13). Senet'in 13. maddesi, 1992 yılına kadar iç sınırların olmadığı ve dolaşımın serbestçe sağlanabildiği bir Avrupa öngörmekteydi. Ancak, iç sınırların aşamalı olarak kaldırılacak olmasının yaratabileceği güvenlik problemlerinin taraf devletlerin bazılarında ciddi kaygılara yol açtığı görülmüştür. İşte bu noktada, Topluluk dış sınırlarının güçlendirilmesi, ortak vize ve göçmen politikalarının takip edilmesi, istihbarat ve polisiye alanda yakın işbirliği gibi önlemlerin önemi ortaya çıkmaktaydı. Üye devletler arasında bir karşılıklı bağımlılığın oluştuğunu gösteren bu gelişme, üye devletlerin bu yönde yoğunlaşmalarını ve bir takım ortak düzenlemelere gitmelerini de zorunlu kılmıştı. Bu bağlamda, Tek Senet'e ekli 2 ve 6 numaralı deklarasyonların üye devletlere bu alanlarda işbirliği yapma imkânı tanıdığı görülmektedir (Pinder, 1992: 73; Tezcan, 2001: 273).

Avrupa'daki polisiye işbirliğinin gelişimine katkı sağlayan en önemli düzenleme ise hiç şüphesiz ki, Schengen Antlaşması'dır. Ortak Pazar fikrinin asıl amacına ulaşılması konusunda taraf devletlerin bazılarının yeterince istekli gözükmemesi, diğerlerinin bu yönde bir adım atmalarına neden olmuş ve 5 Haziran 1985'de Fransa, Almanya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg'un birbirlerine karşılıklı olarak sınırlarını açmayı kabul

etmesiyle Schengen sistemi kurulmuştur. Schengen düzenlemeleriyle, ilgili devletler arasındaki ortak sınır kontrollerinin kademeli olarak kaldırılması ve bu işlemlerin, 1991 yılına kadar tamamlanması öngörülmekteydi (Alexander and Pluchinsky, 1992: 188). 1 Ocak 1986'da yürürlüğe giren Schengen Anlaşması'nın ilk bölümü malların ve hizmetlerin serbest dolaşımıyla alakalı olup, kısa vadeli bir takım tedbirlerin alınmasını öngörmekteydi. Anlaşma'nın ikinci bölüm ise bireylerin serbest dolaşımına ilişkin ve uzun vadeli önlemler içermekteydi. Bu bağlamda polis ve güvenlik konuları, bireylerin serbest dolaşımı ile ilgili meseleler, taşımacılık ve malların dolaşımı gibi konularda görev yapmak üzere çeşitli çalışma grupları oluşturulmuştur. Bu çerçevede oluşturulan yapıların başında gelen Polis ve Güvenlik Grubu'nun dört alt çalışma grubuna sahip olduğu görülür. Bunlar sırasıyla Yasadışı Uyuşturucular Grubu, Ateşli Silah ve Mühimmatlar grubu, Yasadışı Göç Grubu ve Veri Değişimi Grubudur (Chalk, 1996: 126).

Mevcut hukuk kuralları ve uygulamalarının uyumlaştırılması konusu, Schengen'e taraf devletler arasındaki en önemli sorunlardan biriydi. Bunun yanı sıra silahların kontrolü, şüphelilerin ve teröristlerin sınırlardan geçişleri esnasında sıcak takibi, gözaltına alma, ulusal polis birimlerinin bilgisayarlı bir veri tabanı ile birbirleriyle bağlantılı hale getirilmesi, polisiye bilgi değişimi ve istihbarat birimleri arasında iletişim, adli işlemler, vize gereksinimleri, yabancılar için çalışma izinleri, uzun dönem ikamet hakkı ve hak tanınmış yabancılar için sosyal refah imkânları gibi konular da diğer önemli sorun alanları olarak görülmekteydi (Clutterbuck, 1990: 125). Bu sorunların zamanında halledilememesi nedeniyle, 1985 yılında imzalanan Anlaşma'nın uygulanması gecikmiş ve ancak 1990 Haziranında imzalanan bir konvansiyon ile mümkün olabilmıştır. Schengen Anlaşması'nı tamamlayıcı nitelikteki bu Konvansiyon'a İngiltere, İrlanda ve Danimarka dışında kalan tüm Topluluk üyesi devletler taraf olmuştur. Schengen Uygulama Konvansiyonu (Schengen Implementation Convention-SIC) olarak da bilinen bu Konvansiyon ile daha önce Topluluklarca düzenlenmeyen bir takım alanların da düzenlendiği görülmektedir. Bu alanlar içerisinde polis ve güvenlik konuları ile bu açıdan büyük bir öneme sahip olan Schengen Enformasyon Sistemi (Schengen Information System-SIS) de yer almaktadır (Chalk, 1996: 126).

Konvansiyon'un üçüncü başlığı, güvenlik konularında ve polisiye alanda işbirliği yapılmasına ilişkindir. Buna göre, taraflar arasında enformasyon ve irtibat görevlilerinin karşılıklı değişimi yoluyla kriminal suçların önlenmesi ve ortaya çıkarılması için polisiye yardımlaşmanın yapılması istenmekteydi. Bunun yanı sıra, kriminal meselelerde yardımlaşmanın sağlanması ve 1957 tarihli Avrupa Suçluların İadesi Konvansiyonu'nun uygulanabilmesi için işbirliği yapılması da öngörülmüştü. Kısacası, Uygulama Konvansiyonu'nda üye devletler

arasında suçluların iadesi, kanunların icrası, narkotik ve ateşli silahlarla mücadele gibi konular ön plana çıkarılmaktaydı (Chalk, 1996: 126–127). Üye devletlerin polisiye meselelerde ve gümrükle ilgili konularda işbirliği yapmalarını kolaylaştırma amacıyla kurulan SIS ise Konvansiyon'un getirmiş olduğu en önemli yenilikti. Konvansiyon'un dördüncü başlığınca düzenlenen SIS, esas olarak iç sınır kontrollerinin kalkmasının ardından, dış sınırlarda ortak bir güvenlik sisteminin oluşturulmasını amaçlayan Schengen'in bu amacına ulaşabilmesi için düşünülmüş bir sistemdi. Merkezi Strasburg'da bulunan ve bilgisayarlı bir veri bankası olan SIS, seyahat eden kişilerle ilgili bilgilere polisin ve güvenlik servislerinin erişimini sağlamaktadır (Alexander and Pluchinsky, 1992: 188).

Görüldüğü üzere Schengen, AB Kurucu Antlaşması olarak kabul edilen Maastricht öncesi dönemde Avrupa ülkeleri arasında sınır aşan polisiye meseleler ile kanunların icrasına yönelik işbirliğini hedefleyen en kapsamlı girişimdir. Schengen düzenlemeleri, polis birimlerinin daha geniş bir biçimde işbirliği yapmalarını sağlamıştır. Buna ilaveten, ilgili düzenlemeyle iltica prosedürleri basitleştirilmiş ve dış sınırlardan geçiş için tüm üyeler arasında tek tip kuralların oluşturulması mümkün olmuştur. Öte yandan, Schengen ile birlikte ortak bir vize politikası, ortak gözetim prosedürleri, sınır dışı edilmeye yönelik ortak yöntemlerin tesis edilmesi gibi adımlar da atılmıştır (Chalk, 1996: 127). Ancak kabul etmek gerekir ki, kaydedilen tüm bu önemli gelişmelere karşın polisiye alanda istenilen düzeyde ve etkinlikte bir işbirliğinin oluşturulması mümkün olabilmiş değildir. AB'nin kurulmasıyla başlayan süreçte yaşanan gelişmeler, polisiye işbirliğini zamanla bir Birlik politikası haline getirecek ve daha sağlam bir hukuksal ve kurumsal zeminin oluşturulmasını mümkün kılacaktır. Bu nedenle, çalışmanın bundan sonraki bölümünde polisiye işbirliği alanında AB bünyesinde kaydedilen gelişmeler ele alınmaktadır.

4. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN OLUŞUMU VE POLİSİYE İŞBİRLİĞİ

Görüldüğü üzere Avrupa'daki polisiye işbirliği, Avrupa entegrasyon sürecine paralel bir gelişim seyri izlemiştir. Avrupalı ulusların hem ortak pazara geçişten, serbest dolaşımın sağlanmasından ve iç sınırların zamanla ortadan kalkacak olmasından kaynaklanabilecek yeni güvenlik sorunlarıyla baş edebilmek, hem de taraflar arasında gerekli güven ortamını tesis ederek uluslararası suçlarla daha etkin bir biçimde mücadele edebilmek için bir takım kurumsal ve hukuksal yapılar oluşturdukları görülmektedir. 1970'li yıllarda başlayan bu çabalar, başta terörizm ve uyuşturucu kaçakçılığı olmak üzere, ciddi nitelikteki örgütlü suçlarla mücadele alanında polisiye işbirliğinin gelişimine önemli katkılar sağlamıştır. Polisiye işbirliğinin

entegrasyon sürecine dahil edilmesi ise gerçek anlamda AB'nin kuruluşuyla birlikte söz konusu olmuştur. 7 Şubat 1992 tarihinde Maastricht'de imzalanan ve 1 Kasım 1993'te yürürlüğe giren AB'ne İlişkin Antlaşma ile birlikte, üç sütundan oluşan bir yapının tesis edildiği görülür. Entegrasyon sürecinin en önemli yapı taşları olan Topluluklar (Avrupa Topluluğu-AT, Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu-AKÇT ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu-AAET), Birliğin ilk sütununu oluşturmaktaydı. Antlaşma'nın J maddesinde düzenlenen ve Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) adını taşıyan ikinci sütun ise üye devletlerin dış politika ve güvenlik konularında ortak bir politika izlemesini amaçlamaktaydı. Üye ülkeler arasında uluslararası suçlarla mücadele amacıyla adli ve polisiye işbirliği yapılmasını öngören üçüncü sütun ise Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği (AİAİ) adıyla bilinmekteydi (Tekinalp ve Tekinalp, 2000: 15–24).

Üye devletler arasında, adalet ve içişleri konularında işbirliğini ve kurumsallaşmayı amaçlayan üçüncü sütun, iç güvenlik ile ilgili alanlarda bir takım düzenlemeler öngörmekteydi. Bu çerçevede, polisiye işbirliği de dâhil olmak üzere, bazı konuların 'ortak çıkar meseleleri' olarak tanımlanması söz konusudur (Monar, 2000: 43). Antlaşma'nın K1 no'lu maddesine göre iltica politikaları, bireylerin sınırlardan geçişlerine ilişkin düzenleme ve kontroller, göçmen politikaları ve üçüncü ülke uyrukluğundaki kişilere yönelik politikalar, uyuşturucu madde bağımlılığı ile mücadele, dolandırıcılıkla mücadele, sivil ve kriminal meselelerde adli işbirliği, gümrüklerde işbirliği bu ortak çıkar meseleleri arasında yer almaktadır. Terörizm, uyuşturucu madde kaçakçılığı ve diğer örgütlü suç biçimleriyle mücadelede işbirliği ve kimi konularda Europol bünyesinde tüm Birliği kapsayacak şekilde enformasyon değişiminin sağlanması da yine ortak çıkar alanı olarak gösterilmekteydi (Chalk, 1996: 134–135).

Maastricht Antlaşması, aynı zamanda, adalet ve içişleri ile ilgili alanlarda faaliyet gösteren ve dağınık bir görünüm sergileyen yapıların bir araya getirilmesi ve merkezileştirmesi gibi bir amaç da taşımaktaydı. Bunun bir neticesi olarak, daha önce tesis edilmiş olan bazı yapıların ortadan kaldırıldığı görülmektedir. Ancak hemen belirtelim ki, Schengen ile birlikte oluşturulmuş olan yapılar bu kapsamın dışında tutulmuştur. Söz konusu yapıların gelişmelerini üçüncü sütuna paralel olarak devam ettirdikleri görülür. Merkezileşmeyi hedefleyen en önemli yapı ise Antlaşma'nın K4 no'lu maddesi uyarınca oluşturulan ve K4 Komitesi olarak da bilinen yapıdır. K4 Komitesi, özü itibarıyla uzmanlardan oluşan bir koordinasyon komitesidir ve üçüncü sütun açısından önemli bir işlev görmüştür. Komite, öncelikle daha önceki tarihlerde oluşturulmuş olan TREVI ve Göç Üzerine Ad Hoc Komite gibi yapıların koordinasyonunu sağlamakla ve Avrupa Birliği Daimi Temsilciler Komitesi (COREPER) aracılığıyla Adalet ve

İçişleri Bakanları Konsey ile diğer merkezi kurumlara görüş bildirmekle görevlendirilmiştir (Bunyan, 1993: 9; Politi, 1997: 35).

K4 Komitesi'nin farklı faaliyet alanları bulunan üç alt gruba ayrıldığı görülür. Bunlardan ilki olan Göçmen ve İltica Grubu iltica, göç, vizeler ve dış sınırların güvenliği gibi konularla ilgilenmektedir. Grup bünyesinde iki merkez bulunmaktadır. Bunlardan ilki, iltica meseleleri ile ilgilenen CIREA (The Center for Information, Discussion and Exchange on Asylum), ikincisi ise görev alanı dış sınırlardan geçişler ve göçmen meseleleri olan CIREFI (The Center for Information, Discussion and Exchange on The Crossing of Borders and Immigration)'dir. K4 Komitesi altında faaliyet gösteren ikinci grup olan Güvenlik, Kanunların İcrası, Polis ve Gümrükler Grubu ise polisiye işbirliği açısından önemli bir fonksiyonu yerine getirmekteydi. Bu grup, kendi içinde terörizm karşıtı çalışma grubu, kamu düzenine ilişkin çalışma grubu, ciddi suçlarla mücadele amaçlı çalışma grubu, Europol, gümrüklerle ilgili çalışma grubu ve uyuşturucu karşıtı çalışma grubu olmak üzere çeşitli alt gruplara sahipti. K4 Komitesi bünyesindeki son grup ise faaliyet alanı sivil ve adli meseleler olan Adli İşbirliği Grubu idi. Komite'nin bahsi geçen görev alanlarına ilaveten, tüm AB çapında etkinlik gösterecek iki bilgisayarlı veri sistemi kurulmasından da sorumlu tutulduğu görülür. Bunlar, Avrupa Enformasyon Sistemi (European Information System–EIS) ve Gümrük Enformasyon Servisi (Customs Information Service–CIS)'dir (Chalk, 1996: 135).

Görüldüğü üzere, üçüncü sütunun işleyişi açısından oldukça önemli fonksiyonlar icra edecek olan K4 Komitesi, belirli sorun alanlarına odaklanmış çeşitli alt komiteler ve merkezler aracılığıyla çalışan bir yapıya sahipti. Bu yapılanmaya göre, polisiye işbirliği Europol aracılığıyla gerçekleştirilecektir. Aslında Europol'ün Maastricht Antlaşması'nın getirmiş olduğu en önemli yeniliklerden biri olduğu da söylenebilir. Bilindiği üzere, Antlaşma'nın K1 no'lu maddesinin 9. paragrafı bir 'ortak çıkar alanı' olarak nitelediği polisiye işbirliğinin doğrudan ya da dolaylı olarak Europol aracılığıyla yapılmasını öngörmekteydi. Ancak, hemen belirtmek gerekir ki, Europol AB'ne İlişkin Antlaşma ile tesis edilmiş bir kurum değildir. Aslında Europol'ün temeli 1970'li yıllarda faaliyete başlayan ve esas amacı Avrupa'da terörizmle mücadele olan TREVI Grubu'na dayanmaktadır. Daha sonra, 28–29 Haziran 1991 tarihli AT Bakanlar Konseyi'nin Lüksemburg toplantısında alınan kararlar gereği, üye devletler arasında uluslararası organize suçlar, terörizm ve uyuşturucu kaçakçılığı gibi ciddi nitelikteki suçlarla mücadele alanında işbirliğini sağlayacak yeni bir yapının oluşturulması fikrinin benimsendiği görülür. Bu çerçevede, Europol Üzerine Ad Hoc Çalışma Grubu (Ad Hoc Working Group on Europol–AHWGE) kurulmuştur. Bu birim TREVI şemsiyesi altında faaliyet gösterecek ve

öncelikle bir Europol Uyuşturucu Birimi (Europol Drug Unit–EDU) kurulması doğrultusunda çalışacaktı (Santiago, 2000: 39–41).

Bu amaçla 1–2 Temmuz 1993 tarihinde Koppenag’da yapılan ve TREVI’den görevlilerin de katıldığı içişleri bakanları toplantısında EDU’yu kuran anlaşmanın imzalandığı görülür. EDU’nun temel görevi, Avrupa’daki uyuşturucu kaçakçılığıyla ortak mücadeledir ve bu anlamda EDU, Europol’ün öncüsü konumundadır. Europol’ün kurulmasına ilişkin çalışmalar ise daha uzun bir zaman almıştır. Europol’ü kuran konvansiyon ancak 26 Haziran 1995 tarihinde imzalanabilmiştir. Konvansiyon’un yürürlüğe girişi ise ancak 1 Ekim 1998 tarihinde mümkün olacaktır. 1 Temmuz 1999’da faaliyete geçen Europol’ün, EDU’yu da içine alarak çalışmaların yürüttüğü görülür. Temel amacı; üye devletlerin terörizm, uyuşturucu kaçakçılığı ve diğer organize suçlara karşı verdikleri mücadelenin etkinliğini arttırmak olan Europol², Maastricht’le birlikte polisiye işbirliğinin yürütülmesinden sorumlu bir yapı kimliğini kazanmıştır (Santiago, 2000: 45–47). Ancak hemen belirtmek gerekir ki, Maastricht ile sağlanan tüm bu ilerlemelere karşın, üçüncü sütun kapsamında yapılan işbirliği aslında entegrasyondan ziyade hükümetler-arası bir görünüm sergilemekteydi (Beşe, 2002: 90).

2 Ekim 1997’de imzalanan ve 1 Mayıs 1997’de yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile birlikte, AB Kurucu Antlaşması (ABKA)’nın revize edildiği görülmektedir. Bu revizyon çerçevesinde üçüncü sütunun yapısı da değiştirilmiştir. Maastricht’de “Adalet ve İçişleri Alanında İşbirliği” adını taşıyan bu sütun, Amsterdam’da “Cezaî Meselelerde Polisiye ve Adli İşbirliği” adıyla ele alınmıştır. Amsterdam da ayrıca, daha önceleri üçüncü sütun kapsamında ele alınan bazı konular da birinci sütuna kaydırılmıştır. Bu çerçevede vize, iltica, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin konular AT Antlaşması’na içine aktarıldığı görülmektedir. AT Antlaşması’nın birinci kısmının “Vize, İltica, Göç ve Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Diğer Politikalar” adını taşıyan dördüncü başlığı altında toplanan bu konular, Antlaşma’nın 61–69. maddelerince düzenlenmekteydi (Tekinalp ve Tekinalp, 2000: 26). Bu kapsam daralmasının ardından üçüncü sütunun yalnızca cezaî konulara ilişkin polisiye ve adli işbirliği biçiminde düzenlendiği söylenebilir. Böylelikle, gerçekleştirilen değişikliklerin ardından üçüncü sütuna bir ceza hukuku boyutu kazandırılmıştır (Arsava, 2000: 89).

Yapılan değişikliklerle yeniden şekillendirilen üçüncü sütuna, Maastricht’te belirlenmiş olan dokuz ‘ortak çıkar’ alanının yanı sıra bir takım ilaveler de yapılmıştır. Bu yolla uluslararası suçlarla mücadele

² Europol’ün amaç ve görevleri için bkz. http://www.europol.europa.eu/legal/Europol_Convention_Consolidated_version.pdf.

açısından daha güçlü bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede uluslararası dolandırıcılık, organize suçlar, yabancı düşmanlığı, ırkçılık, uyuşturucu kaçakçılığı, insanlığa yakışmayacak muameleler ve çocuklara karşı işlenen suçlar başta olmak üzere, tüm uluslararası suç biçimleri ile mücadele bu sütunun temel görev alanı olarak belirlenmiştir (Tezcan, 2001: 292). Bu açıdan düşünüldüğünde, adli ve polisiye işbirliği konusunda üçüncü sütunda bir kapsam genişlemesinin olduğu söylenebilir. Zira Antlaşma'nın 29. Maddesince özellikle terörizm, insan kaçakçılığı, çocuklara karşı suçlar, yasadışı uyuşturucu ticareti ve yasadışı silah kaçakçılığı, yozlaşma ve yolsuzluk gibi organize suç biçimleri de mücadele kapsamına almıştır. Bu amaçla, Antlaşma'nın 30. ve 32. maddeleri uyarınca, doğrudan ve Europol aracılığıyla üye devletlerin polis güçleri, gümrük görevlileri ve diğer yetkilileri arasında yakın işbirliği gerçekleştirilmesi öngörülmektedir. Anlaşmanın 31. ve 32. maddeleri uyarınca üye devletlerin adli mercileri ve diğer yetkilileri arasında cezai meselelere ilişkin olarak kurulması istenen yakın işbirliği de düşünüldüğünde, serbest dolaşıma ilişkin hükümlerin birinci sütuna kaydırılmasından kaynaklanan kapsam daralmasının giderildiği ve bu sütunun daha spesifik bir karakter kazandığı görülmektedir.

Amsterdam Antlaşması'nın getirdiği önemli yeniliklerden biri de Schengen Antlaşması'nın bir protokolle AB'nin yetki alanına dâhil edilmesi olmuştur. İlgili protokol uyarınca, Amsterdam Antlaşması'nın yürürlüğe girdiği tarih olan 1 Mayıs 1999 tarihinde Schengen düzenlemeleri de AB'nin yasal ve kurumsal yapısı içine alınmıştır. Böylece, iki farklı rejimin uygulanıyor olmasından kaynaklanan çelişkilere de bir son verilmek istenmiştir. Zira Schengen, Avrupa entegrasyon sürecine paralel bir gelişim göstermesine rağmen hukuksal açıdan bu sürecin dışında kalmıştı. Schengen sisteminin Birlik süreci dışında kalmış olmasının uygulamada bir takım sıkıntılara neden olduğu görülmektedir. Antlaşma'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte, Schengen düzenlemeleri İngiltere ve İrlanda dışındaki on üç üye ile birlikte Norveç ve İzlanda'ya da uygulanmaya başlamıştır. Öte yandan, AB'ye ileride üye olabilecek ülkelerin de Schengen'e taraf olmaları bir zorunluluk haline getirilmiştir. Böylece, yeni üyeler Schengen'e karşı herhangi bir çekince koyamayacaklardır (Tezcan, 2001 302).

Amsterdam ile birlikte, polisiye işbirliği alanında Europol'e de bazı ek görevler yüklenildiği ve bu kurumun ön plana çıkarıldığı görülür. Yani, Europol'ün polisiye işbirliği alanında öncülüğü yüklenmesi aslında Amsterdam Antlaşması ile birlikte söz konusu olmuştur. Adalet ve içişleri alanına ilişkin olarak oluşturulan bu yapının, 26 Şubat 2001'de imzalanan ve 2003 Şubat'ın da yürürlüğe giren Nice Antlaşması ile de büyük ölçüde korunduğu görülmektedir. Nice Antlaşma'nın 30. ve 32. maddesince de Europol, üye devletler arasındaki polisiye işbirliğinde aracı rolünü sürdürmektedir (İlgili maddeler için bkz. Reçber, 2005: 31–33). Nice

Antlaşması'nın üçüncü sütuna ilişkin en önemli değişikliklerinden biri, temeli 2002'de atılmış olan ve ciddi nitelikteki birtakım suçlarla mücadeleyi güçlendirmek için ulusal savcılardan, yargıçlardan veya polis memurlarından oluşan Avrupa Adli Birimi (Eurojust)'ne yüklenen görevlerdir. Eurojust'ın özel görevi, üye devletlerin makamları ve Europol tarafından gerçekleştirilen operasyonlara ve sağlanan bilgilere dayanarak, iki veya daha fazla üye devleti etkileyen veya ortak tabanlı bir tatbikat gerektiren ağır suçlara ilişkin soruşturma ve kovuşturma yapmakla görevlendirilen ulusal makamlar arasında işbirliğini ve koordinasyonu desteklemek ve güçlendirmektir (Reçber, 2010: 377).

Nice sonrası dönemde polisiye işbirliği alanında AB bünyesinde sağlanan önemli ilerlemelerden biri de 2005 yılında oluşturulan Avrupa Polis Koleji (Cepol)'dir. Cepol, AB üyesi ülkelerin yüksek düzeyli polis yetkililerini bir araya getirmeyi amaçlamaktadır ve kamu düzeni ve güvenliğinin sağlanması ile suçla mücadelede sınır ötesi işbirliğini teşvik eden bir misyona sahiptir (bkz. Reçber, 2010: 379). Nice Antlaşması'nın üçüncü sütun ile ilgili en önemli getirisi ise şüphesiz ki, bu alanda daha derinlemesine bir işbirliği yapılmasını öngören 'güçlendirilmiş işbirliği' prensibidir. Anlaşmanın 7. başlığı altında ele alınan güçlendirilmiş işbirliğine dair hükümler, üye devletlere üzerinde anlaştıkları herhangi bir konuda, daha derinlemesine işbirliği yapma olanağı tanımaktadır (bkz. Reçber, 2005: 42-44). Bu çerçevede, üye devletlere, diğerlerinin ilerleme sağlamak istediği alanlarda eğer herhangi bir çekinceleri varsa, bunun dışında kalma fırsatı sağlanmaktadır. Dolayısıyla üçüncü sütun kapsamında yaşanacak gelişmelerin önündeki önemli bir engel olan oybirliğini sağlama şartı da belli ölçülerde aşılmış olmaktadır.

Amsterdam sonrası dönemde, özellikle polisiye işbirliği başta olmak üzere, adalet ve içişleri konularında Birlik bünyesindeki en önemli gelişmenin 13.12.2007'de imzalanmasına karşın yürürlüğe girmesi 2009 Aralık ayında gerçekleşen Lizbon Anlaşması ile sağlandığı söylenebilir. Bilindiği üzere, Lizbon Anlaşması ile birlikte, birlik bünyesinin üç sütunlu yapısı da sonlandırılmıştır. Bilindiği üzere, Lizbon ile birlikte, AB'nin Maastricht'de tesis edilen üç sütunlu yapısı sonlandırılmıştır. Bu çerçevede, polisiye işbirliğini de düzenleyen üçüncü sütunun bütünüyle ortadan kaldırıldığı görülür (Peers, 2009: 1-2). Üçüncü sütun kapsamında ele alınan konuların önemli bir bölümünün Lizbon Antlaşması'nın "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı" adını taşıyan 5. başlığı kapsamında ele alındığı görülmektedir. Bu başlığın genel hükümler arasında yer alan 71. md. uyarınca iç güvenlik konusunda operasyonel işbirliğinin teşvik edilmesi ve güçlendirilmesi amacıyla Konsey bünyesinde bir daimi komitenin kurulması istenmektedir. Polisiye işbirliğini düzenleyen 87. md. ise Birliğin cezai

suçların önlenmesi, saptanması ve soruşturulması maksadıyla tüm üye devletler arasında işbirliğini geliştirilmesini istemektedir³.

Anlaşma'nın 87. md. ise doğrudan Europol'ün görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkindir. Buna göre, Europol'ün görevi "Birliğin bir politikasına konu teşkil eden bir ortak çıkara zarar veren suç biçimlerinin, terörizmin ve bir veya daha fazla üye devleti etkileyen ağır suçların önlenmesinde ve bunlarla mücadele edilmesinde karşılıklı işbirliği de dâhil olmak üzere, üye devletlerin polis makamları ve diğer önleyici birimlerinin eylemini desteklemek ve güçlendirmek" olarak belirlenmiştir. Üye devletlerin ya da üçüncü ülkelerin ilettiği bilgilerin toplanması, saklanması, işlenmesi, çözümlenmesi ve alışverişi de Europol'ün başlıca görevleri arasında yer almaktadır. Yine bu çerçevede, Eurojust ile iletişim halinde, üye devletler ile ortak hareket ederek soruşturmalar yürütmek ya da yürütülen soruşturma ve operasyonların koordinasyonunu, örgütlenmesini ve gerçekleştirilmesini sağlamak da Europol'ün görevidir. 88. md. uyarınca Europol'ün her operasyonel eylemi, toprakları söz konusu olan üye devletlerin makamlarıyla bağlantılı olarak ve bu makamlarla anlaşma içerisinde yürütülecektir. Zorlayıcı tedbirlerin uygulanması ise yetkili ulusal makamların münhasır sorumluluğundadır (Reçber, 2010: 459).

Buradan da anlaşılacağı üzere, Lizbon ile birlikte AB bünyesinde polisiye işbirliği yapılmasını sağlayan bir birim olarak Europol, 15 yıllık aşan tarihinde ilk kez resmi bir yapı haline dönüşmüştür⁴. Öyle ki, 1 Ocak 2010 tarihinden itibaren Europol'ün tam bir AB yapısı haline geldiği bile söylenebilir. Lizbon sonrası dönemde Europol, kriminal enformasyon toplamada ve ciddi nitelikteki suçlarla mücadelede araştırma yapma konusundaki yetkileri itibarıyla artık çok daha güçlü bir yapıdır. Zira anlaşma, yukarıda da ifade edilmeye çalışıldığı üzere AB içerisinde daha güçlü bir iç güvenlik düzeninin tesisini hedeflemektedir. Ancak hemen belirtelim ki, yetki alanındaki genişlemeye paralel olarak, Europol'ün sorumluluğu da arttırılmış ve örneğin, Parlamento'ya Europol'ün incelenmesi ve bütçesinin denetlenmesi gibi konularda önemli bir rol verilmiştir.

Özgürlük, güvenlik ve adalet konularına ilişkin kararların bundan sonra tüzükler ve yönergeler şeklinde alınacak olması da bir başka önemli gelişmedir. Böylelikle, söz konusu alanda karar tesis edilebilmesi için Birlik açısından hukuki temeli çok da güçlü araçlar devreye sokulmuş olmaktadır. Daha önce tesis edilmiş kararlar için beş yıllık bir geçiş süreci öngörülmüş

³ AB Antlaşması'nın ilgili maddeleri için bkz: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF>

⁴ <http://www.eurotribune.eu/?p=2740>

ve bu tarihten itibaren, ilgili kararların da AB hukuksal düzeninin bir parçası olacağı belirtilmiştir. Eurojust ve Europol gibi oluşumların AB kurumları haline getirilmesi, Lizbon'un adalet ve içişleri konularına dair en önemli kazanımlarından biri olarak görülebilir. Bu iki kurumun AB bünyesine alınmasının yanı sıra, söz konusu alana ilişkin denetimin arttırılmış olması ve kullanılacak araçların hukuki durumundaki ilerlemeler aslında Lizbon'un devrimsel yönünü oluşturmaktadır (Ladenburger, 2008: 37-40).

5. SONUÇ YERİNE

Avrupalı uluslar arasındaki polisiye işbirliğinin evrimsel bir gelişim seyri izledi söylenebilir. Bu süreçte, spontane olarak ortaya çıkmış ad hoc nitelikli oluşumlardan, bağlayıcılık yönü zayıf hukuksal düzenlemelere değin bir çok aracın kullanıldığı görülmektedir. AB'nin kurulması ise bu süreçte yaşanan en önemli gelişme olup, polisiye işbirliğine yeni bir ivme kazandırmıştır. Birliğin adalet ve içişleri alanında işbirliği yapılmasını öngören üçüncü sütunu çerçevesinde, üye devletlerin 'ortak çıkar' alanı olarak tanımladıkları ciddi nitelikteki suçlarla mücadele amacıyla adli ve polisiye işbirliği yapmaları öngörülmekteydi. Ancak hemen belirtelim ki, kaydedilen tüm gelişmelere karşın özellikle verimlilik, etkinlik, karmaşıklık ve meşruluk gibi konularda AB'nin üçüncü sütun politikaları sürekli bir biçimde eleştiri konusu edilmiştir. Aslında bu eleştirilerin temel nedeni, üçüncü sütun dâhilindeki işbirliğinin hükümetler-arası bir nitelik arz ediyor oluşudur. Kendini, oybirliği esasına dayalı karar alma yöntemi ya da alınacak kararlar için öngörülmüş olan 'çerçeve karar' ya da 'ortak karar' gibi hukuki temeli zayıf araçların varlığıyla gösteren hükümetler-arası nitelik, etkinlik ve verimlilik konusundaki zafiyetlerin temel kaynağını oluşturmaktaydı. Alınan kararlar üzerinde demokratik ve parlamenter denetimin olmayışı ise meşruluk sorununa yol açmaktaydı. Bu nedenle, mevcut yapı AB yetkililerince defalarca ifade edilmiş olan Birliği bir 'özgürlük, güvenlik ve adalet alanı olarak inşaa etme' ve örgütlü suçlar ve terörizm ile mücadele etme biçimindeki 'yüksek' siyasal niyetle çelişmekteydi. Bu durum, AB'nin en önemli paradokslarından birini oluşturmaktaydı (Ladenberger, 2008: 20).

Söz konusu aksaklıkların, Lizbon'da kaydedilen gelişmelerle büyük ölçüde aşıldığı söylenebilir. Birliğin üç sütunlu yapısını sonlandıran Antlaşma ile birlikte, daha etkin hukuksal araçlar devreye sokulduğu, Europol ve Eurojust gibi kurumların görev ve sorumluluklarının arttırıldığı görülür. Ayrıca, karar alma ve uygulamaya ilişkin olarak 'güçlendirilmiş işbirliği' prensibinin kabul edilmesi de yine bu doğrultuda atılmış önemli bir adımdır. Tesis edilen kararlara ve ilgili kurumların faaliyetlerine ilişkin olarak parlamenter ve hukuksal denetimin arttırılmış olması ise meşruiyet

sorununu gidermeyi hedeflemektedir. Sağlanan bu ilerlemelerle, polisiye işbirliğinin de içinde yer aldığı adalet ve içişlerine dair konulardaki işbirliğinin hükümetler-arası görünümü belli bir ölçüde giderilmiş ve entegrasyona daha yakın bir aşamaya ulaşılmıştır. Özellikle polisiye işbirliği alanında kaydedilen gelişme, oldukça dikkat çekicidir. Başlangıçta, Birliğin adalet ve içişleri alanında işbirliği yapılmasını öngören üçüncü sütun kapsamında ele alınan bu konu, zamanla bir Birlik politikası haline getirilmiştir.

Polisiye işbirliğinin gelişiminde Europol'un ayrıcalıklı bir rolü bulunmaktadır. Kendinden önceki ad hoc nitelikli yapıların yerini alan Europol, bu alandaki dağılık görünümü gidererek, merkezileşmeyi sağlamıştır. Birlik bünyesindeki polisiye işbirliğinin yürütülmesinden doğrudan sorumlu olan Europol, bugün için artık bir AB kurumu hüviyetini kazanmış durumdadır. Sürekli gelişen bir yapı olarak Europol'un sorumluluklarını yerine getirmesi kapasitesi ise yine üye devletlerden kaynaklanan bazı nedenlerden dolayı aksamaktadır. Devletler, bu süreçte Europol aracılığı ile değil de geleneksel yöntemlerle ve ikili işbirliği yollarını kullanarak hareket etmeyi tercih etmektedirler. Bu ve benzeri engellere rağmen Europol'un gelişiminin yine de reaktiflikten proaktifliğe doğru evrilen bir seyir izlediği söylenebilir (Hayes, 2006: 2-3, 9). Ancak kabul etmek gerekir ki, polisiye işbirliği alanında tam bir entegrasyon henüz sağlanabilmiş değildir. Her ne kadar Europol bir Birlik kurumu haline getirilmiş olsa da, Antlaşma'nın 88. maddesinden de anlaşılacağı üzere, Europol'un operasyonel eylemlerinin ulusal birimlerle bağlantılı olarak ve onların izni dahilinde gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Kaldı ki, zorlayıcı tedbirlerin uygulanabilmesi konusunda da tüm yetki yine ulusal mercilere bırakılmıştır. Buna karşın Europol, mevcut yapısıyla bile, bugün için Avrupa'daki polisiye işbirliğinin ulaştığı en üst seviyeyi temsil etmektedir.

KAYNAKÇA

- Alexander, Y. and Dennis A. Pluchinsky (1992). *European Terrorism: Today&Tomorrow*. Virginia: Brassey'S Inc.
- Arı, Tayyar (2006). *Uluslararası İlişkiler Teorileri: Çatışma, Hegemonya, İşbirliği*. 4.Bas. İstanbul: Alfa.
- Arsava, A. Füsün (2000). *Amsterdam Anlaşmasının Avrupa Birliği Hukukuna Katkıları*. Yayın No: 589. Ankara: A.Ü. S.B.F. Yayınları.
- Benyon, John (1994). "Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement". *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, Vol. 70, Issue 3. Jul. pp. 497-517.
- Beşe, Ertan (2002). *Terörizm, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları*. Ankara: Seçkin Yayınları.

- Bunyan, Tony (1993). "Trevi, Europol and the European State". *Statewatching the New Europe*. pp. 1–15. www.statewatch.org/news/handbook-trevi.pdf pp. 1-15.
- Chalk, Peter (1996). *West European Terrorism and Counter Terrorism*. New York: ST. Martin's Press Inc.
- Clutterbuck, Richard (1990). *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992*. London: Routledge.
- George, Bruce and Timothy Watson (1992). "International Terrorism after 1992". Y. Alexander and Dennis A. Pluchinsky (Ed.). *European Terrorism: Today & Tomorrow*. Virginia: Brassey'S Inc.
- Halas, Matus (2009). "Post Scriptum on Relative and Absolute Gains". *Perspectives*. Vol. 17. No. 1. pp. 27–56.
- Hayes, Ben (2006). "The Future of Europol". *Statewatch Analysis*. pp. 1–10. <http://www.statewatch.org/analyses/no-58-future-of-europol-analysis.pdf>
- Holsti, K. J (1995). *International Politics: A Framework for Analysis*. 7th. Ed. New Jersey: Prentice-Hall.
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF>
- http://www.europol.europa.eu/legal/Europol_Convention_Consolidated_version.pdf
- <http://www.eurotribune.eu/?p=2740>
- Karluk, Rıdvan (1998). *Avrupa Birliği ve Türkiye*. İstanbul: Beta.
- Ladenburger, Clemens (2008). "Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon: A New Dimension for the Community Method". *European Constitutional Law Review*. 2008/4. pp. 20–40.
- Monar, Jörg (2000). "An 'Area of Freedom, Justice and Security'? Progress and Deficits in Justice and Home Affairs". *Reforming The European Union—From Maastricht to Amsterdam*. Philip Lynch, Nanette Neuwahl and G.Wyn Rees (Ed.). Edinburgh: OUPS. pp. 142-161.
- Pers, Steve (2009). "The 'Third Pillar Acquis' After the Treaty of Lisbon Enters into Force", *Statewatch Analysis*. 3- November. pp. 1–12. <http://www.statewatch.org/analyses/no-88-analysis-third%20pillar-ver2.pdf>
- Pinder, John (1992). *European Community, The Building of A Union*. New York: OUPS.
- Politi, Alessandro (1997). "European Security: The New Transnational Risks". *Chaillot Paper*. 29 Oct. <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp029e.pdf>
- Powell, Robert (1991). "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory". *American Political Science Review*. 85/4. pp. 1303–1320.
- Reçber, Kamuran (2005). *Avrupa Birliği Mevzuatı*. 2. Bas. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Reçber, Kamuran (2010). *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku ve Temel Metinleri*. İstanbul: Alfa Aktüel.

- Santiago, Michael (2000). *Europol and Police Cooperation in Europe*. New York: The Edwin Mellen Press.
- Sinidal, Duncan (1991). "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation". *The American Political Science Review*. Vol. 85. No. 3. pp. 701–726
- Tekinalp, Gülören ve Ünal Tekinalp (2000). *Avrupa Birliği Hukuku*. 2.Bas. İstanbul: Beta.
- Tezcan, Ercüment (2001). *Avrupa Birliği Kurumlar Hukuku*. İstanbul: Betaş.
- Waever, Ole (1996). "The Rise and Fall of The Inter-paradigm Debate". *International Theory: Positivism and Beyond*. Steve Smith, Ken Booth and Marysia Zalewski (Ed.). Cambridge: Cambridge Uni. Press. pp. 149-185.